

Tilburg University

Bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controversen

Metze, T.A.P.; van den Dool, L.T.; van Zuydam, S.

Publication date:
2013

Document Version
Early version, also known as pre-print

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Metze, T. A. P., van den Dool, L. T., & van Zuydam, S. (2013). *Bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controversen: aan de hand van de casus proefboring schaliegas Boxtel*. Local Audit Chamber Boxtel.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Rekenkamercommissie Boxtel

Bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controverses

aan de hand van de casus proefboring schaliegas Boxtel

Rekenkamercommissie Boxtel

Juli 2013

Inhoudsopgave

Aanleiding	4
1. Inleiding	4
1.1. Proefboring naar schaliegas	4
1.2. Doel en onderzoeksvragen	6
1.3. Methoden	6
2. De feitenreconstructie	9
2.1. Start schaliegasdossier in Nederland en een verzoek tot medewerking (okt 2009)	9
2.2. De vergunningverlening (okt 2010 – jan 2011)	12
Zienswijzen	14
Schriftelijke raadvragen	14
Voor de rechter	15
2.3. Maatschappelijke onrust (jan 2011 – feb 2012)	16
Eerste piek in de maatschappelijke onrust: Gasland en aardbevingen	16
Tweede piek in de maatschappelijke onrust: vernietiging vergunning en onderzoek	18
2.4. Onafhankelijk onderzoek en de Schaliegas Vrij Verklaring (feb 2012 – jun 2012)	21
Consultatieronde ministerie	21
Strategie van college	22
Schaliegas Vrij motie	22
Tot slot	23
2.5. Tijdslijnen	24
3. Evaluatie en lessen	27
3.1. Voorzien van controverse	27
3.2. Informeren en geïnformeerd worden	29
Ambtenaren	30
Media, inclusief internet	30
Externe deskundigen	31
Burgers en actiegroepen	31
3.3. Bepalen van positie	32
3.4. De relatie tot de lokale en regionale media	35
3.5. De rolverdeling tussen raad en college	36
Informeren	36
Bevoegd gezag	37
4. Lessen en aanbevelingen	39
5. Reactie van het College	42
6. Nawoord	44
7. Referenties	46
7.1. Documenten	46
7.2. Interviews	47
7.3. Kranten	48
7.4. Literatuur	48

Aanleiding

De rekenkamercommissie heeft met het seniorenconvent gesproken over mogelijke thema's voor rekenkameronderzoek. Daarbij gaf het seniorenconvent aan graag te willen leren van de casus schaliegas en de wijze waarop met controversiële issues omgegaan kan worden. De rekenkamercommissie heeft de opdracht voor dit onderzoek verleend aan de Universiteit van Tilburg, de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Het is uitgevoerd door dr. Tamara Metze, Sabine van Zuydam, MSc. en dr. Leon van den Dool. De rekenkamercommissie heeft bewust gekozen voor een onderzoeksproces met interactie om van de casus te kunnen leren. Gezien de aard van dit onderzoek is ervoor gekozen geen strak normenkader te hanteren dat getoetst wordt, maar met de betrokkenen te zoeken naar de lessen.

1. INLEIDING

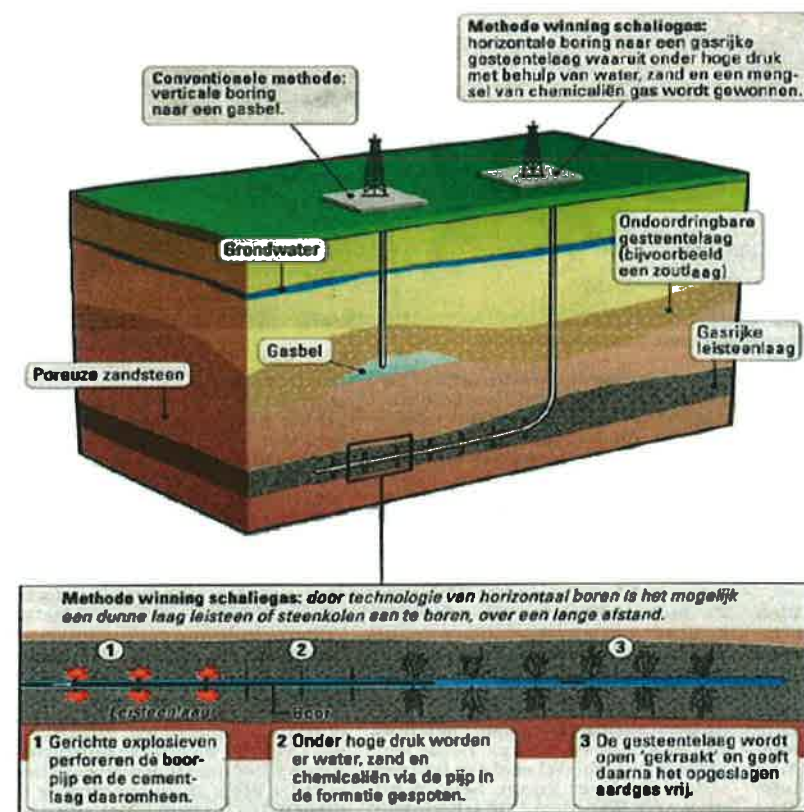
In een gemeente kunnen thema's en kwesties die gepaard gaan met een grote maatschappelijke impact - zoals de ondergrondse opslag van CO₂ of een proefboring naar schaliegas - vragen oproepen over de rol van de raad en college in de besluitvorming. Aan de ene kant is er vaak een wettelijk kader met bijbehorende formele procedure en verantwoordelijkheden waar aan moet worden voldaan. Aan de andere kant is er ook een politieke en maatschappelijke dimensie. Hierbij is het de vraag op welke wijze de raad haar inwoners het beste kan vertegenwoordigen en het college het beste het belang van de gemeente en haar inwoners kan behartigen. Daarnaast kunnen zich in het gehele proces onverwachte gebeurtenissen voordoen. Er kan nieuwe kennis opduiken, er zijn (protest) acties mogelijk en actiegroepen, bedrijven en bewoners zullen proberen om het besluitvormingsproces op allerlei manieren te beïnvloeden. Het bestuderen van een onderwerp waarop er een combinatie is van wetenschappelijke onzekerheden en maatschappelijke strijd zorgt ervoor dat lessen getrokken kunnen worden over de lokale besluitvormingsprocessen, die in een regulier geval minder zichtbaar worden. De lokale besluitvorming over de aanvraag voor een vergunning voor een proefboring naar schaliegas is zo'n casus.

1.1. PROEFBORING NAAR SCHALIEGAS

In 2010 deed Cuadrilla Resources Ltd. een aanvraag voor een bouwvergunning voor een boorinstallatie in de gemeente Bostel. Het betrof een vergunningsaanvraag voor tijdelijke mijnbouwlocatie. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) verleende eerder al een landelijke concessie aan onder meer Cuadrilla. Voor Cuadrilla betrof dit een exploratievergunning voor drie gebieden. In eerste instantie was er slechts bij een kleine groep bewoners zorgen over deze aanvraag. Echter, in een jaar tijd nam

de publieke commotie flink toe. De aanvraag leverde veel vragen, onzekerheid en onrust op bij inwoners. Want hoe zit het bijvoorbeeld met de risico's van watervervuiling, aardbevingen en de mogelijke verzakking van bodem en huizen? En, wat zijn gezondheidsrisico's en welke financiële schade kan ermee gemoeid zijn? Het antwoord op deze vragen is niet eenduidig. Bovendien is het niet met absolute zekerheid te stellen dat er voldoende gas in de schalielaag aanwezig is om het rendabel te kunnen produceren. Tot slot is er geen eensluidend antwoord op de vraag of schaliegas al dan niet een noodzakelijke "transitiebrandstof" is om de Nederlandse energievoorraad te garanderen. Dit betekent dat er wetenschappelijke onzekerheid is en maatschappelijke controverse en dat wordt wel een *wicked problem* genoemd (Rittel and Webber 1973; Levin et al. 2010).

Schaliegas is net als steenkoolgas een "onconventioneel" gas omdat de productie ervan op een onconventionele manier plaatsvindt. Het gas is namelijk verticaal aan te boren, maar het zit gevangen in zogenoemde schalies. Om het gas te kunnen winnen moet er eerst ongeveer drieënhalve kilometer verticaal de grond in worden geboord om vervolgens horizontaal met water en chemicaliën de schalies waarin het gas in zit te scheuren. Dit wordt *hydraulic fracking* genoemd, ofwel kortweg fracken (zie figuur 1).



NRC 101012 / PS / Bron: EIA
Figuur 1: schaliegas winnen op een diepte van 1 tot 5 kilometer. Schematische weergave van conventioneel versus onconventioneel boren. Ontleend aan NRC Handelsblad, 10 oktober 2012

1.2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale vraag in dit onderzoek luidt als volgt:

Welke positie kan de raad innemen en wat zijn de mogelijkheden van de raad bij processen met, al dan niet onverwachts, een grote maatschappelijke impact?

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn daarbij de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe is het proces rond de vergunningverlening voor een proefboring naar schaliegas in de gemeente Boxtel verlopen en hoe is in dat proces de informatievoorziening aan de raad verlopen?
2. Welke positie neemt de raad zelf in op de verschillende momenten?
3. Welke positie kan de raad innemen op de verschillende momenten?
4. Wat kunnen we leren van dit proces en welke aanbevelingen kunnen we doen voor de toekomst?

In al deze vragen komt uiteraard ook de relatie met het college van Burgemeesters en Wethouders aan bod. De deelvragen zijn te onderscheiden in twee typen. Deelvraag 1 en 2 zijn te zien als vragen van feitelijke aard. Door deze vragen te beantwoorden ontstaat een compleet en chronologisch beeld van wat er tot op heden is gebeurd. De rol van de gemeenteraad staat in deze chronologie centraal, maar wel nadrukkelijk in relatie tot wat elders in de vergunningverlening gebeurt. Deelvraag 3 en 4 zijn te karakteriseren als evaluatief en zijn te omschrijven als "leervragen". Deze vragen zijn erop gericht om te achterhalen waar het mogelijk is om het in de toekomst beter te doen.

1.3. METHODEN

Om deze vragen te kunnen beantwoorden faseren we het onderzoek: een fase met een feitenreconstructie en een evaluatief deel.

Deze feitenreconstructie maakten we op basis van een documentenanalyse, drie groepsinterviews¹, drie telefonische interviews² en de geluidsfragmenten op de website van de gemeente Boxtel van de raadsvergadering waarop de motie Schaliegas Vrij Boxtel is behandeld. Deze reconstructie levert bestaat uit:

¹ Met de betrokken ambtenaren, met de verantwoordelijk wethouder en gemeentesecretaris, en met de fractievoorzitters van Buxtels Belang, CDA, Combinatie '95, DPBL, VVD. Ook Balans was aanwezig bij het laatste gesprek, maar het was niet de fractievoorzitter die Balans vertegenwoordigde maar een raadslid.

² Drie raadsleden (fractievoorzitters) konden niet bij het groepsinterview aanwezig zijn. Met hen is later via de telefoon gesproken over dit onderwerp.

1. Een *tijdslijn* met de belangrijke momenten in de lokale besluitvorming, waarbij we
 - a. de momenten aangeven waarop de raad betrokken was;
 - b. de momenten aangeven waarop gemeente breed – dus in college maar ook onder de bevolking – belangrijke gebeurtenissen plaatsvonden;
 - c. gebeurtenissen in kaart brengen die bovenlokaal plaatsvonden met een impact op de lokale besluitvorming.
2. In beschrijving van het besluitvormingsproces waarin we aandacht besteden aan de inhoudelijke argumenten van de raad en college.

Het tweede evaluatieve deel is onderzocht met behulp van een zestal sturende vragen. Deze vragen richtten zich op de aandachtspunten en leeronderwerpen voor processen met grote maatschappelijke impact. Daarbij is tussen haakjes steeds aangegeven op welke functie van de raad een aandachtspunt of leeronderwerp betrekking heeft. De zes vragen luiden:

1. Op welke wijze kan de raad al dan niet voorzien of er sprake zal zijn van een controverse in een dergelijk uitzonderingsgeval (kaderstellend)?
2. Op welke wijze kan de raad zorgen om zelf goed geïnformeerd te worden en de bewoners goed geïnformeerd te krijgen in gevallen die met grote onzekerheid omkleed zijn?
Dit is juist ook van belang omdat het onderwerp nieuw is in Nederland en er ook geen eenduidige wetenschappelijke kennis is (nodig voor kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen)
3. Op welke wijze kan de raad positie bepalen in een zaak die met zulke onzekerheden en controverse omkleed is en op welke momenten zou zij dat kunnen doen (kaderstellend)?
4. Wat is de relatie tussen de raad en de lokale en regionale media? Hoe kan en moet dit verlopen in deze controversiële gevallen (controlerend, vertegenwoordigend)?
5. Op welke wijze kan de raad zorgen dat zij weet wie de belangrijkste spelers zijn in het vergunningenproces en hoe weet de raad deze te benaderen, waaronder het ministerie (controlerend, vertegenwoordigend)?
6. Bij alle bovenstaande vragen speelt ook telkens de goede rolverdeling tussen de raad en het college een belangrijk rol.

Deze vragen zijn beantwoord met behulp van de documentanalyse, de feitenreconstructie, de groepsgesprekken, de telefonische interviews, en een rondetafelbijeenkomst waarbij de feitenreconstructie is besproken met fractievoorzitters, twee wethouders en twee ambtenaren. Ook zijn de zes hierboven geformuleerde vragen aan hen voorgelegd. Bij het beantwoorden van de vragen bleek, dat vraag 5 een

integraal onderdeel is van met name vraag 2: hoe en waarover geïnformeerd moet zijn en moet worden betreft ook het weten wie de belangrijkste spelers zijn. Deze vraag is in het tweede deel hieronder niet apart beantwoord.

Ook merken we op dat we de geïnterviewden hebben geanonimiseerd in het voorliggende rapport. Dit om te voorkomen dat de politieke strijd tijdens de bespreking van de feitenreconstructie en de lessen oplaait. De bedoeling van dit rapport is uitdrukkelijk om te leren van deze casus en niet om tot een standpuntbepaling over schaliegas te komen. De onderzoekers beschikken over de corresponderende lijst met respondenten en aantekeningen en opnamen van de groepsgesprekken.

Nu volgt in hoofdstuk 2 eerst de feitenreconstructie inclusief de tijdlijn. In hoofdstuk drie vindt u het meer evaluatieve deel met de lessen en aanbevelingen.

2. DE FEITENRECONSTRUCTIE

Hoe is het proces rondom de vergunningverlening voor een proefboring naar Schaliegas in de gemeente Boxtel verlopen en wat waren daarin belangrijke momenten? Om deze vragen te beantwoorden zijn niet alleen de gebeurtenissen in de raad van belang, maar gaat het ook om de gemeente in zijn geheel en om gebeurtenissen op provinciaal en landelijk niveau. De gebeurtenissen binnen de gemeenteraad kunnen niet geïsoleerd worden van de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid, noch van de maatschappelijke dynamiek. Daarnaast zijn ook landelijke gebeurtenissen van belang. De reden dat de gemeente Boxtel in 2010 van Cuadrilla de vraag voorgelegd kon worden om medewerking te verlenen aan een proefboring naar schaliegas start bij de concessie voor een opsporing op landelijk niveau. We onderscheiden drie periodes: 1) de start van het schaliegas dossier in Nederland; 2) de vergunningverlening en het ontstaan van maatschappelijk onrust; 3) het onafhankelijk onderzoek van het Ministerie van EZ (voorheen EL&I).

2.1. START SCHALIEGASDOSSIER IN NEDERLAND EN EEN VERZOEK TOT MEDEWERKING (OKT 2009)

Op 29 oktober 2009 werd namens de minister van Economische Zaken in de Staatscourant het besluit bekend gemaakt dat de door Cuadrilla aangevraagde opsporingsvergunning voor koolwaterstoffen verleend was.³ Deze concessie betekende dat Cuadrilla toestemming had om in Noord-Brabant schaliegas op te sporen⁴. In het gebied van 2026 km² waarvoor deze vergunning was verleend, was Cuadrilla vooral geïnteresseerd in Boxtel en Haaren⁵ omdat ze verwachtten dat op het grondgebied van deze twee gemeenten zich een zogenaemde *sweetspot* zou bevinden. Met andere woorden: als zich ergens in het gebied schaliegas zou moeten bevinden, dan is het wel in Boxtel en Haaren. Bovendien zou dit gas op die plekken goed benaderbaar zijn.

Voor de gemeente Boxtel start het schaliegasdossier in 2010. Op 13 maart van dat jaar dient Cuadrilla per brief een verzoek aan de gemeente Boxtel in om medewerking aan de proefboring. Er volgen enkele verkennende gesprekken tussen de toenmalig wethouder

³ Staatscourant 2009, nr. 16.000

⁴ Als onderdeel van de concessieverlening worden ook de betreffende provincies benaderd door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI). De provincie Noord Brabant heeft niet gereageerd op de vraag om advies.

⁵ Cuadrilla heeft in een eerdere fase ook in Schijndel, Eersel en Heeze-Leende *sweetspot* aangewezen, waarbij de laatste twee voor het bedrijf "2^e prioriteit" waren. Bovendien zijn er ook locaties in de Noordoost Polder en Flevopolder die wellicht geschikt zijn voor proefboringen.

Van Erp (CDA) en later zijn opvolger Van de Wiel (Combinatie95)⁶, de betrokken ambtenaren en Cuadrilla. Op 27 april wordt het verzoek binnen het college besproken. Het college besluit om de beslissing uit te stellen omdat er nog veel onduidelijk is. Vragen die leefden, waren waarom voor Boxtel - en specifiek de betreffende locaties binnen Boxtel - was gekozen; wat er zou gebeuren bij daadwerkelijke gaswinning; of die gaswinning op dezelfde locatie zou plaatsvinden; wat het voordeel voor de gemeente Boxtel en haar inwoners zou zijn; wat de gevolgen van winning voor omliggende woningen, bedrijven, milieu en landschap zou inhouden; wat de provincie van een proefboring naar schaliegas vond; of toestemming geweigerd kan worden; en, of de gemeente toestemming kan weigeren als een particulier de aanvraag doet (collegebesluit, 27 april 2010, 10.10.264; brief naar Cuadrilla op 29 april 2010).

Om deze vragen beantwoord te krijgen is op 1 juni 2010 een "policy" over het onderwerp georganiseerd. Een policy is een instrument voor het college om extra informatie te vergaren over bepaalde onderwerpen waar een beslissing over genomen moet worden. Bij deze *policy* was het gehele college aanwezig. Cuadrilla gaf tijdens deze bijeenkomst een toelichting op haar plannen. Naast de eerder genoemde vragen vanuit het college kwamen tijdens deze policy bijeenkomst ook de mogelijke locaties aan de orde. In eerste instantie had Cuadrilla twee mogelijke locaties aangedragen, waaronder de locatie op bedrijventerrein Vorst. In de policy van 1 juni voegde zij daar nog twee andere mogelijke locaties aan toe, die beiden in het buitengebied lagen. De aard van deze bijeenkomst was volledig informeel, besluiten zijn er niet genomen. Dit is ook niet gebruikelijk tijdens dergelijke policy bijeenkomst. Tijdens de bijeenkomst werden onder andere de volgende vragen voorgelegd.

De eerste vraag betrof de aangedragen locaties. Als de gemeente medewerking zou verlenen, welke locatie zou dan de voorkeur hebben? Al snel werd duidelijk dat het buitengebied in ieder geval niet geschikt was. In de optiek van het college was de mogelijke proefboring een industriële activiteit die niet thuis hoort in een buitengebied. Bedrijventerrein Vorst werd daarom door het college als het best passend gezien. Argumenten van het college waren hierbij dat:

1. De mogelijke proefboring een industriële activiteit zijn die, indien vergunbaar, op een bedrijventerrein past.
2. De grond is eigendom van de gemeente Boxtel
3. De gemeente kan zo de maximale regie houden over de booractiviteiten

⁶ Dhr. Van Erp was wethouder financiën en openbare ruimte/verkeer, dhr. Van de Wiel is nu wethouder Milieu, duurzaamheid en volkshuisvesting (zie website gemeente Boxtel).

4. Revenuen uit bijvoorbeeld verhuur van de locatie komen in dit geval ten goede aan de totale Boxtelse gemeenschap⁷.

Voor het college was het van belang dat de activiteiten niet in het buitengebied plaats zouden vinden. Zij wilde graag de regie kunnen voeren, en zij wilde dat eventuele opbrengsten naar de hele gemeente zouden gaan. Naast de mogelijke locaties was tijdens deze policy ook de vraag wat nu precies de voor en nadelen zouden zijn voor de gemeente Boxtel en of er risico's voor milieu zijn. Cuadrilla gaf tijdens de bijeenkomst aan dat de milieuconsequenties "gering te achten" zijn. Ook gaf zij aan dat er bij proefboring geen lokale werkgelegenheid zal ontstaan maar dat de gemeente als grondeigenaar wel huur ontvangt, leges kan heffen en – als het tot productie komt – ook belastingopbrengsten kan ontvangen (Notulen policy 1 juni 2010).

In een ambtelijk opgestelde notitie waarin ook de antwoorden van Cuadrilla zijn opgenomen, worden de vragen beantwoord die naar aanleiding van de *policy* zijn geformuleerd. Cuadrilla heeft de suggestie voor de locatie Vorst overgenomen. Bovendien heeft zij op verzoek van het college verder aangeduid wat financiële voordelen zijn voor Boxtel: WOZ, leges en huur. Ook wordt gesteld dat er geen directe ruimtelijke voordelen zijn. Wat betreft de sociaaleconomische voordelen voor Boxtel stelt Cuadrilla voor om, bijvoorbeeld, bij te dragen aan ecologische gemeenschapsdoelen. Ook is nagegaan wat milieutechnische (geluid, trillingen en stank) voor- en nadelen zijn. Daarbij wordt geconcludeerd dat vooral woningen in het buitengebied hier last van kunnen hebben. Bovendien is nagegaan hoe door andere gemeenten met een dergelijke aanvraag is omgegaan. Daarbij is duidelijk dat de gemeente Boxtel de voorkeur heeft om een eventuele proefboring op gemeenteground te laten plaatsvinden en niet op een particulier terrein. Het college ziet gaswinning als een mogelijk onderdeel van een duurzaam bedrijventerrein (collegevoorstel 6 juli 2010).

Op basis van deze ambtelijke notitie concludeerde het college in het collegebesluit van 6 juli 2010 dat ze geen voorstander is van medewerking: 'het voorstel biedt geen meerwaarde voor de gemeente, belemmert de economische ontwikkeling, biedt geen werkgelegenheid en legt beslag op schaarse bestuurlijke en ambtelijke capaciteit'. Om

⁷ Voorafgaand aan het vergunningsverleningstraject werd door het college over de huurovereenkomst onderhandeld (tussen maart en augustus 2010). Hierbij werd ook gesproken over een bedrag van 100.000/150.000 euro dat Cuadrilla (Brabant Resources) zal betalen ter compensatie omdat de proefboring beslag legt op de omgeving, het geen werkgelegenheid biedt, het beslag legt op bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, en Boxtel er structureel voordeel van zou moeten hebben (Collegebesluit, 6 juli 2010; Brief Cuadrilla 5 augustus 2010; brief gemeente Boxtel aan Cuadrilla 23 augustus 2010). Een deel van deze goodwill betaling hing samen met het tijdig verlenen van een ontheffing van het bestemmingsplan (een element dat onderdeel uitmaakte van het vergunningsverleningstraject)

eventueel alsnog medewerking te verlenen aan het verzoek zou Cuadrilla een 'aanmerkelijk gunstiger bod' moeten doen (collegebesluit gemeente Boxtel 6 juli 2010).

Vervolgens is er nog een aantal schriftelijke en persoonlijke contactmomenten tussen Cuadrilla en de gemeente Boxtel.⁸ In een brief van 6 augustus komt Cuadrilla terug op het overleg met de gemeente Boxtel waarin de voorwaarden voor medewerking zijn besproken. In een bijlage concretiseert Cuadrilla haar aanbod, dat kortweg neerkomt op:

- 1) een goodwill betaling van 100.000 euro;
- 2) een bonus als de vergunning spoedig afgeleverd wordt;
- 3) de huurprijs;
- 4) een alternatieve locatie indien er bezwaren uit de omgeving komen;
- 5) een speciale huurtoeslag als de alternatieve locatie niet in handen van de gemeente is;
- 6) ondersteuning voor ambtelijk apparaat bij de vergunningaanvraag;
- 7) metalen casting rondom de put;
- 8) een bonus voor de gemeente als de productie start;
- 9) en sponsoring van studenten van de TU Eindhoven (brief Cuadrilla 5 augustus 2010).

Ongeacht dat dit aanbod van negen punten niet letterlijk is overgenomen, was de uitkomst van deze gesprekken en nadere toelichting dat het college uiteindelijk op 17 augustus 2010 besloot om alsnog medewerking te verlenen aan een proefboring op de locatie van het bedrijventerrein Vorst. Wel moet nog worden nagegaan of de hindercirkels rondom de proefboring ertoe zouden kunnen leiden dat andere grond niet meer te verhuren is. Op 25 augustus wordt Cuadrilla Resources Limited op de hoogte gesteld van dit besluit. Anderhalve maand later, op 30 september diende Brabant Resources, de Nederlandse tak van Cuadrilla, daadwerkelijk de vergunningaanvraag in.⁹

2.2. DE VERGUNNINGVERLENING (OKT 2010 – JAN 2011)

Voordat we de belangrijke momenten beschrijven in deze fase, is het goed om op te merken dat voor vergunningen voor activiteiten die afwijken van een bestemmingplan het college het bevoegd gezag is, "mits de activiteit niet in strijd is met een goede

⁸ In ieder geval de contactmomenten die blijken uit:

- brief 11 juni 2010 van Cuadrilla aan wethouder van de Wiel;
- 8 juli 2010, brief B&W naar Cuadrilla met geen medewerking;
- 23 juli, overleg Cuadrilla en wethouder van de Wiel (College van B&W, 17 augustus 2010);
- 5 augustus 2010, brief Cuadrilla naar wethouder van de Wiel over afgeronde discussies;
- 17 augustus 2010: collegevoorstel zoals besproken in de vergadering van 17 augustus 2010

⁹ Op 13 april 2010 had Brabant Resources ook officieel de opsporingsvergunning van Cuadrilla overgenomen.

ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat (het voormalige projectbesluit)”. Daarvoor is wel een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) nodig van de gemeenteraad (artikel 6.5, eerste lid Besluit omgevingsrecht). In Boxtel heeft de raad specifieke categorieën aangewezen waarvoor geen vvgb is vereist. Deze aanvraag viel daaronder¹⁰. Het is dus gebruikelijk dat een besluit over een omgevingsvergunning – hieronder vallen de bouwvergunningen, kapvergunningen, milieuvergunningen en gebruiksvergunningen die tot 1 oktober 2010 aparte vergunningen waren - en een wijziging op een bestemming niet aan de raad voorgelegd worden. Alleen voor vergunningaanvragen die sterk afwijken, is het gebruikelijk dat deze in de raad behandeld worden. Brabant Resources (voorheen Cuadrilla) heeft een aanvraag onder de oude regeling gedaan en heeft dus een bouwvergunning aangevraagd. Daarbij is het college het bevoegd gezag. Zij mag zonder instemming van de raad de vergunning verlenen. Gewoonlijk wordt echter wel de raad geïnformeerd en een inspraakprocedure gevolgd.

Het eerstvolgende moment in het proces was dan ook dat de raad geïnformeerd wordt per brief (Brief van college aan raad 8 oktober 2010). Eerder in het proces waren de fractieleiders al vertrouwelijk ingelicht. Nu werd in de brief aan de gehele raad medegedeeld dat de proefboring plaats gaat vinden en de raadsleden worden geïnformeerd over het communicatietraject dat gestart wordt met de omwonenden. De raadsleden worden ook voor deze informatiebijeenkomsten uitgenodigd. Tegelijkertijd werd de externe communicatie gestart. Oorspronkelijk was het de bedoeling om bewoners en de raad gelijktijdig op 11 oktober per mail / via brief te informeren. Doordat echter in de raadsvergadering van de gemeente Haaren op 7 oktober werd aangekondigd dat ook in Boxtel een verzoek tot medewerking aan een proefboring was gedaan, is deze communicatie naar voren gehaald. Op 8 oktober 2010 is daarom een email uitgegaan naar de gemeenteraad, en zijn de direct omwonenden in een nieuwsbrief op de hoogte gesteld. De Rabobank en de werkgeversvereniging (WEB) waren al eerder, op 5 en 6 oktober 2010, door wethouder van de Wiel persoonlijk op de hoogte gesteld. Naast dat in de nieuwsbrief en e-mail werd gemeld dat er een proefboring door Brabant Resources op handen was, werden bewoners en raadsleden ook kort geïnformeerd over wat schaliegas is en werden ze uitgenodigd voor de inloopavond van 20 oktober. Tijdens deze avond zouden zowel bewoners als raadsleden vragen kunnen stellen aan zowel de gemeente als aan medewerkers van Brabant Resources. Voor vragen die niet konden wachten tot 20

¹⁰ In de Buxtelse voorstel tot aanpassing van deze categorieën, naar aanleiding van de motie schaliegasvrij Buxtelt, wordt daarbij de volgende kanttekening geplaatst: Op grond van artikel 6.5, tweede lid van het Besluit omgevingsrecht kan de verklaring van geen bedenkingen slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Indien uw raad besluit de verklaring te weigeren dient het bevoegd gezag de omgevingsvergunning te weigeren (artikel 2.20a WABO).

oktober bestond de mogelijkheid om met de betreffende beleidsambtenaar van de afdeling Wonen & Milieu contact op te nemen, dan wel om op 12 oktober naar een speciaal spreekuur met wethouder van de Wiel en de betrokken ambtenaar te komen (Nieuwsbrief Ladonk-Vorst-Lennisheuvel, nr. 1, 8 oktober 2010; brief College aan Raad, 8 oktober 2010).

Naast de informatiebijeenkomst op 20 oktober werd ook op 20 november een bijeenkomst georganiseerd, ditmaal in Lennisheuvel. Hoewel gemeenteraadsleden voor beide bijeenkomsten waren uitgenodigd, werd daar niet uitgebreid gebruik van gemaakt (Interview Wethouder en Secretaris 2012, Interview Raadsleden 2012). Wel stelden twee fracties schriftelijke vragen in deze periode. Bij de direct omwonenden ontstonden al snel zorgen over de proefboring en zij bezochten dan ook deze informatiebijeenkomsten.

ZIENSWIJZEN

Tussen 22 oktober en 2 december 2010 lag het ontwerpbesluit ter inzage waarop de direct omwonenden en belanghebbenden hun zienswijzen konden indienen. In totaal kwamen er in deze periode veertien zienswijzen binnen, waaronder een van de Rabobank. De zorgen die tijdens de informatiebijeenkomsten en in de zienswijzen werden geuit hadden vooral betrekking op de gevolgen van de boringen voor de woonomgeving waarbij gedacht kan worden aan de overlast van het vrachtverkeer, stankoverlast, en een aantasting van het landschap. Daarnaast zijn er vragen over de veiligheid van de boring en of het milieu wel voldoende is beschermd (nota van zienswijzen, 3 januari 2011). De Rabobank wijst daarnaast nog expliciet op bijvoorbeeld het gevaar van trillingen voor het functioneren van het data center en op eventuele grondwaterverplaatsing die gevolgen zou hebben voor hun koel/verwarming installatie. Aan een aantal van de aangedragen zorgen wordt gehoor gegeven en de plannen worden deels aangepast. Een voorbeeld hiervan is dat er een andere ontsluitingsweg voor de locatie zou komen en dat een groenstrook zou worden aangelegd om de boorlocatie af te schermen (Nota van zienswijzen, 3 januari 2011; Interview Ambtenaren 2012).

SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN

In de periode dat de zienswijzen ingediend konden worden, was er ook gelegenheid voor raadsfracties om zich te laten horen. Twee partijen maakten hiervan gebruik: CDA en Combinatie95¹¹.

De CDA fractie stelde in november 2010 een aantal schriftelijke vragen over de bouwvergunning en verwijst daarbij ook naar aan artikel over incidenten bij

¹¹ In 2010 is de zetelverdeling in de gemeenteraad als volgt: CDA 2; Combinatie95 4; PvdA /Groen Links 3; Balans 5; Democratische Partij Boxtel-Liempde 3; SP 2; Boxtels Belang 1; VVD 1; D66 2. De huidige verdeling van wethouders is: Balans 1; PvdA/GroenLinks 1; Combinatie '95 1; DPBL 1.

schaliegaswinning in de Verenigde Staten. Zo wilde zij weten wie de milieuaspecten van de proefboring beoordeeld en of er milieuvergunningen nodig zijn. Ook vroeg de fractie zich af of er binnen Boxtel genoeg kennis aanwezig is om de milieuaspecten te beoordelen. Bovendien wilde zij weten of omliggende bedrijven geïnformeerd zijn en of de raad op de hoogte gehouden kan worden door het college. Het college antwoordde dat zij op de hoogte is van die incidenten en dat het ministerie van Economische Zaken daarover bevraagd heeft. Ook in de Tweede Kamer zijn hierover vragen gesteld aan de Minister. Het college laat de raad weten, dat het ministerie aangeeft dat het hier incidenten betreft, die in Nederland niet waarschijnlijk zijn door strengere wet- en regelgeving.

Combinatie95 stelde in haar brief aan het college vragen over de ecologische verbindingzone en de groenstrook rondom het bedrijven terrein (november 2010). Vragen betroffen de financiering en de snelheid waarmee die groenstrook aangelegd kan worden en waar de huuropbrengsten naar toe zullen gaan. Het college antwoordde dat de "goodwill" die door Cuadrilla betaald zal worden daarvoor gebruikt kan worden en dat zij verwacht de strook versneld aan te kunnen leggen. De huuropbrengsten zullen naar het gemeentelijk grondbedrijf gaan.

Met inachtneming van vragen van CDA en Combinatie95 en de andere zienswijzen besluit de gemeente op 11 januari 2011 dat de reguliere bouwvergunning en de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan (3.22 Wro) verleend kunnen worden. Deze is per brief aan Brabant Resources bevestigd (Brief gemeente Boxtel aan Brabant Resources 11 januari 2011) en op 13 januari 2011 in een lokale krant, Brabants Centrum, bekend gemaakt. Ook zal er een tijdelijke ontsluitingsweg worden gerealiseerd en een groenstrook worden aangelegd ten behoeve van de proefboring (collegevoorstel 21 december 2010).

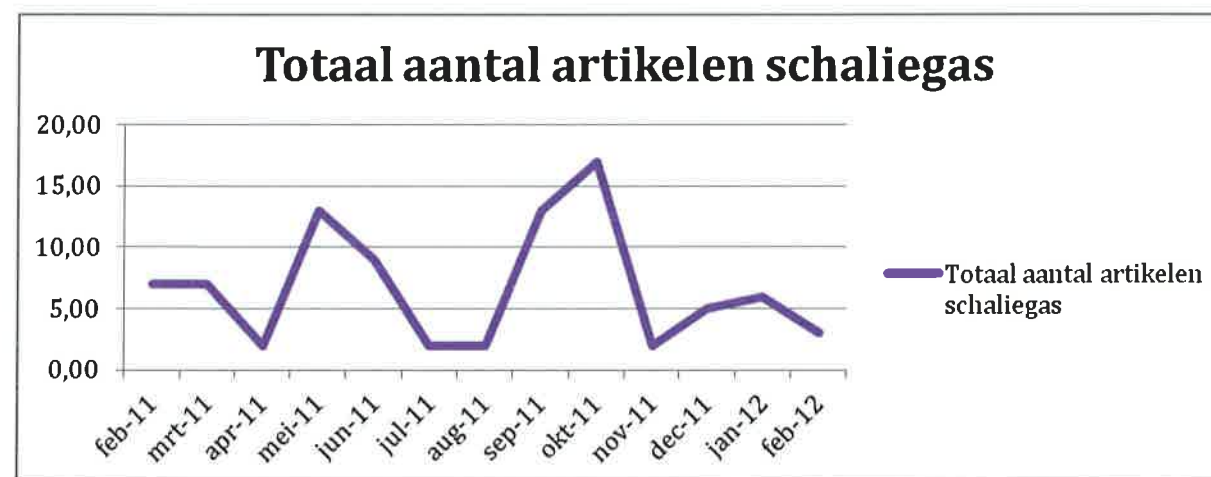
VOOR DE RECHTER

Niet iedereen legde zich bij dit besluit van het college neer. Er worden vier beroepen ingediend bij de rechter in Den Bosch. Twee van de beroepen worden ingetrokken voordat ze daadwerkelijk worden behandeld. De beroepen van de Rabobank en de familie Van Oerle blijven staan. De inhoud van deze beroepen - zoals vermeld onder het punt 'standpunten partijen' in de uitspraak van de rechter, LJN BU1387 - was dat 1) het standpunt dat de tijdelijkheid onvoldoende onderbouwd was; 2) de ruimtelijke onderbouwing wat betreft de externe veiligheid, geluid, luchtkwaliteit, trillingen en bodembeweging, en de kwaliteit van bodem en grondwater niet voldoende was, en 3) dat het woon- en leefklimaat onredelijk zou worden aangetast. Het proces zou doorlopen tot in het laatste kwartaal van 2011. In de tijd tussen het verlenen van de vergunning, het

instellen van beroep en de daadwerkelijke uitspraak vonden meerdere relevante gebeurtenissen plaats, waaronder het ontstaan van een bredere maatschappelijke onrust, het afsluiten van de huurovereenkomst en ophef over de door Brabant Resources deels al betaalde goodwill. Deze zullen in de volgende paragraaf worden behandeld.

2.3. MAATSCHAPPELIJKE ONRUST (JAN 2011 – FEB 2012)

In 2011 neemt de landelijke aandacht toe en begint er langzaam maar zeker grotere maatschappelijke onrust te ontstaan over schaliegasboringen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de belangstelling van de landelijke, regionale en lokale media voor de mogelijkheid van proefboringen. Uit een media-analyse van vier nationale dagbladen, een regionale krant en twee lokale weekbladen blijkt dat de eerste piek in de berichtgeving in mei 2011 en in het najaar van datzelfde jaar ligt en de tweede valt in het najaar van 2011.



Figuur 2: Totaal aantal artikelen over schaliegas in Trouw, NRC, Telegraaf en Volkskrant.

EERSTE PIEK IN DE MAATSCHAPPELIJKE ONRUST: GASLAND EN AARDBEVINGEN

Een belangrijk moment in de aanloop naar grotere maatschappelijk onrust is de publicatie van een artikel door de Volkskrant op 28 februari 2011 waarin wordt geschreven dat 'boren naar Brabants gas schadelijk is', onder meer doordat bij het winnen 'afvalwater vrij komt dat radioactieve radium bevat' (Volkskrant, 28 februari 2011). Ook in het Brabants Dagblad verschijnen kritische stukken. Journalist Ron Lodewijks maakt gebruik van de Wet op Openbaarheid van Bestuur (WOB) om te achterhalen wat de chemicaliën zijn die bij fracking worden gebruikt (Brabants Dagblad 24 februari 2012). Eind mei 2011 verschijnen er ook berichten in de dagbladen over een mogelijke relatie tussen aardbevingen en het fracken voor de winning van schaliegas. In Blackpool, Engeland lijkt er een relatie gelegd te kunnen worden.

Ook andere overheidsniveaus tonen in het voorjaar van 2011 meer belangstelling voor de proefboringen (zie ook de tijdlijn). Eerder maakte de provincie geen gebruik van haar adviesrecht over de concessieverlening maar in deze periode stelt een meerderheid binnen de Provinciale Staten van Noord Brabant dat zij zich ernstig zorgen maken over de risico's van schaliegasboringen (Binnenlands Bestuur, 11 mei 2011). De commissie ecologie en handhaving behandelt op 13 mei een voorstel waarin de provincie richting het rijk een moratorium bepleit. Bovendien heeft Brabant Water aangegeven zich zorgen te maken. Ook is opmerkelijk dat tot en met mei 2011 één Kamervraag over de schaliegasboringen is gesteld. Het duurt tot september voordat er een hoorzitting plaats vindt en op 27 oktober 2011 is er een Kamerdebat op dit onderwerp.

Vooraf op gemeentelijk niveau neemt de onrust toe en in navolging van Haaren ontstaat in Boxtel een actiegroep, de actiegroep 'Schaliegas Vrij Boxtel'. Deze actiegroep wordt vanaf ongeveer halverwege april 2011 actief met onder meer een blog ([Schaliegas Vrijboxtel.blogspot.nl](http://SchaliegasVrijboxtel.blogspot.nl)) en het organiseren van activiteiten als een picknick op de plek waar geboord zou gaan worden. Hoewel in deze periode al wel een bredere groep mensen in actie komt, blijft hun aantal nog beperkt tot honderd tot honderdvijftig mensen. Dit zijn dan de mensen die naar bijeenkomsten komen, op internet de petitie tekenen en op Facebook actief zijn (Interview ambtenaren, 2012).

Ook raadsleden beginnen zich meer te roeren. In februari en later ook in mei 2011 stellen, in eerste instantie het CDA, en later ook D66 schriftelijke vragen aan het college. CDA wil in een eerste brief meer weten over de goodwill die betaald wordt door Brabant Resources; bovendien stelt zij expliciet vragen over de rol die de raad speelt in verdere besluitvorming, zeker in het geval dat er tot winning overgegaan wordt. Ook vraagt zij uitdrukkelijk rechtstreeks geïnformeerd te worden door het college (brief CDA 30 januari 2011). Daarbij stellen zij vooral vragen over de veiligheid van de boringen en naar de risico's op aardbevingen. Begin juni stuurt de CDA fractie nog een brief. Dit naar aanleiding van berichtgeving over de aardbevingen in Blackpool die gerelateerd worden aan fracking. Hierbij dringen zij aan op het staken van de voorbereidingen van de proefboringen en het onderzoeken van de mogelijkheden om de vergunning in te trekken. D66 stuurt een brief in augustus waarin zij toelichting vraagt op een brief van het college aan Cuadrilla (zie hieronder) waarin de gemeente aandringt om te wachten met de proefboringen. In dezelfde periode dient op 29 maart 2011 de VVD samen met Boxtels Belang een motie in tijdens de raadsvergadering. In deze motie kaarten zij de ontstane maatschappelijke onrust aan en vragen zij over te gaan tot een evaluatie van de proefboring. Ook willen de VVD en Boxtels Belang dat voordat besloten wordt over

een definitieve boring de raad 'om een standpunt wordt gevraagd' (Motie VVD – Buxtels Belang, 2011). De motie wordt aangenomen.

Bovendien organiseert de fractie PvdA /Groen Links op 25 mei 2011 een informatieavond voor bewoners en andere geïnteresseerden. Tijdens deze bijeenkomst was de wethouder van de Wiel aanwezig, maar ook Diederik Samsom (Tweede Kamerlid PvdA op dat moment), Frank van Bergen (TNO-Energy/Oil&Gas), Hubert Veringa (TU Eindhoven), de GGD Hart van Brabant, de Brabantse Milieufederatie en de provinciale Statenfracties van GroenLinks en de PvdA. Deze openbare bijeenkomst was een dag na de gemeentelijke informatiebijeenkomst, de themabijeenkomst Schaliegas. Bij deze door het college georganiseerde themabijeenkomst traden als gasten op, naast Wethouder van de Wiel, het ministerie van Economische zaken Landbouw & Innovatie (EL&I) en Cuadrilla. In tegenstelling tot de bijeenkomst georganiseerd door PvdA/Groen Links was deze themabijeenkomst besloten en alleen voor raads- en commissie leden.

Ook het college onderneemt eind mei en eind juni nog verdere stappen. In twee brieven richt zij zich tot het ministerie van ELI en correspondeert zij met Cuadrilla over het uitstellen van de proefboring. In de eerste brief aan het ministerie wil het college weten of zij "nog steeds juist en volledig" zijn geïnformeerd. Daarbij vraagt zij ook uitdrukkelijk naar het gebruik van chemicaliën bij *hydraulic fracking* en dringt aan op een onafhankelijk onderzoek (Brief B&W aan ministerie van ELI 14 mei 2011). In de tweede brief wordt op de aardbevingen in het Verenigd Koninkrijk gewezen en dringt B&W er bij de Minister nogmaals op aan om een onafhankelijk onderzoek in te stellen. Op 5 juli ontvangt zij reactie van de minister die er op wijst dat boren veilig kan gebeuren en dat "een proefboring naar schaliegas niet anders [is] dan een proefboring naar conventioneel gas." [sic]. Bovendien worden maatregelen aangekondigd als er inderdaad sprake kan zijn van seismologische trillingen, namelijk een analyse van het risico hierop, een monitoringsprogramma en maatregelen om de kans op voelbare trillingen te minimaliseren (brief Ministerie van ELI 5 juli 2011). In de correspondentie met Cuadrilla dringt het college er op aan te wachten met de voorbereidingen voor de proefboring en het "buitengewoon onverstandig te vinden om in augustus te starten" (brief aan Cuadrilla, 21 juli 2011).

TWEDE PIEK IN DE MAATSCHAPPELIJKE ONRUST: Vernietiging vergunning en onderzoek

Hierna lijkt het dossier in de zomer enigszins stil te liggen en zijn er op zowel gemeentelijk als bovengemeentelijk niveau weinig activiteiten. Vanaf september komt hier verandering in en de schaliegasboringen beginnen te leven onder een substantieel

grotere groep. Ook landelijke milieuorganisaties, zoals milieudefensie en Green Peace beginnen zich te roeren en het ministerie organiseert een hoorzitting.

Op 4 september zendt de VPRO de documentaire Gasland uit, waarin de risico's van schaliegasboringen pakkend in beeld worden gebracht. In de Tweede Kamer stelt Kamerlid Van de Werf (CDA) op 8 september ook een vraag over de toegenomen onrust, met name in de gemeente Haaren. Vervolgens organiseerde de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de Tweede Kamer op 14 september 2011, van 13.30 tot 16.30 uur een rondetafelgesprek over de risico's van het boren naar schaliegas.¹² De gemeente Boxtel organiseert een bus voor belangstellende inwoners. Daar wordt gehoor aangegeven, bewoners nemen plaats op de publieke tribune en er vinden protesten plaats op Het Plein voor het tweede kamer gebouw.

Tijdens deze bijeenkomst voeren directe belanghebbenden bij het dossier in drie verschillende ronden gesprekken met de Kamerleden die zitting hebben in die vaste Kamercommissie. Eerst spreken de Kamerleden met de energiebedrijven en de "milieuorganisaties" (waaronder EBN, Cuadrilla, Schaliegas Vrij en Brabant Water), vervolgens met een aantal wetenschappers en andere deskundigen (TNO, Erasmus Universiteit; Tyndall Centre UK; Clingendael), en ten slotte met de provincie Brabant en de betreffende wethouders van de gemeente Boxtel en Haaren. In totaal sprak de Tweede Kamer tijdens deze bijeenkomst met 14 mensen (uitnodiging rondetafelbijeenkomst, 30 juni 2011). De wens van onafhankelijk onderzoek naar de risico's werd hier vanuit verschillende kanten geuit (Brabants Dagblad, 15 september 2011).

In september en oktober volgden de gebeurtenissen zich in een kort tempo op. Zo is er op 3 september een schaliegasmanifestatie bij het gemeentehuis te Haaren. Die manifestatie is georganiseerd door Schaliegas Vrij Haaren¹³. Op 21 en 22 oktober houdt de actiegroep Schaliegas Vrij Boxtel een van haar grotere acties en verzamelde in het centrum van Boxtel, bij het station, de AH en in twee winkelcentra (Oost en Selissen) 3000 handtekeningen tegen de proefboring (Brabants Centrum, 24 oktober 2011; blog Schaliegas Vrij Boxtel; interview ambtenaren). In vergelijking met de veertien zienswijzen bij de vergunningaanvraag is dit een flinke stijging in de maatschappelijke onrust te noemen (Interview ambtenaren, Boxtel 2012). Drie dagen later, op 25 oktober, doet de rechter uitspraak in de zaak van de vergunningverlening en de beroepen die

¹² Wat betreft de causaliteit kan het best andersom zijn. Deze hoorzitting was gepland en daarom wellicht Gasland uitgezonden.

¹³ <http://www.youtube.com/watch?v=ou9bVd0xeYg&feature=relmfu>

daartegen waren ingesteld. De rechter vernietigt de vergunning op procedurele gronden omdat zij van mening was dat de tijdelijkheid van de booractiviteiten op die locatie onvoldoende was gegarandeerd (Uitspraak rechter, LJN BU1387).

Als gevolg hiervan moet de gemeente Boxtel opnieuw een besluit nemen in de vergunningaanvraag, alleen dan op basis van een andere procedure. Weer twee dagen na deze uitspraak, op 27 oktober 2011, gaat een delegatie van Boxtelaren naar het Plein in Den Haag om te demonstreren (samen met organisaties uit Haaren, Gelderland, Milieudefensie en Milieufederatie) en aanwezig te zijn bij het Tweede Kamer debat over het onderwerp. Tijdens dit debat doet de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de toezegging een onafhankelijk onderzoek te starten (Brabants Centrum, 27 oktober 2011).

Op 2 november stuurt de CDA fractie Boxtel/Liempde een brief met vragen (ex. artikel 37 RvO) aan het college die de aanvaardbaarheid van de goodwill betreft die door Cuadrilla (gedeeltelijk) is betaald. Deze aandacht voor de goodwill betaling krijgt meerdere malen vervolg. Zo stelt de SP op 15 december vragen over het bedrag dat de gemeente Boxtel op dat moment had ontvangen en of het niet beter was dit voorschot bedrag terug te storten naar Cuadrilla. In reactie hierop stelt het college dat er van een voorschot geen sprake is en dat het gaat om de financiële afspraken in het huurcontract. Terugstorten van het geld naar Cuadrilla zou op dat moment ook nog niet aan de orde zijn, omdat Cuadrilla nog haar reactie moest geven op de vernietiging van de eerder afgegeven vergunning. Naar aanleiding van het antwoord van minister Donner op Kamervragen stelt op 6 februari het CDA nogmaals vragen aan het college over de door Boxtel ontvangen gelden. De lokale CDA is van mening dat de bedragen die minister Donner noemt anders zijn dan de bedragen die door het college aan de raad waren gecommuniceerd. Minister Donner noemde naast het jaarlijkse huurbedrag de volgende bedragen: €150.000 als bijdrage voor duurzame ontwikkeling binnen Boxtel, €54.000 voor het aanleggen van groenzones en €25.000 voor de ondersteuning van studenten in het project 'De energie neutrale stad 2040'. Het CDA stelt bijvoorbeeld dat hen eerder is verteld dat de groenzones uit de goodwill betaling van €100.000 en de bonus van €50.000 betaald zouden worden. Naar mening van het college zijn echter altijd de juiste gegevens verstrekt, zoals die gegeven door minister Donner en heeft zij de raad correct en open geïnformeerd (Brief college aan CDA, 7 maart 2012).

2.4. ONAFHANKELIJK ONDERZOEK EN DE SCHALIEGAS VRIJ VERKLARING (FEB 2012 – JUN 2012)

Dit is de laatste periode die we voor de feitenreconstructie nauwkeurig bekijken. In deze periode tot juli 2012 zijn er drie belangrijke ontwikkelingen: het ministerie van ELI start het onderzoeksproces, het college bepaalt een vervolgstراتيجية en ten derde verklaarde de Boxtelse gemeenteraad zich unaniem Schaliegas Vrij.

CONSULTATIERONDE MINISTERIE

Vanaf februari 2012 start het Ministerie van ELI de voorbereiding van het onafhankelijke onderzoek naar de risico's van schaliegas- en steenkoolgasboringen. Zij trapt af met vijf consultatiebijeenkomsten door het hele land. Op 1 februari 2012 spreekt het ministerie met vertegenwoordigers uit de industrie (NOGEPa). Op 15 februari treedt zij in overleg met de provincies Zeeland, Noord Brabant en Limburg en de gemeenten Boxtel en Haaren. Ook op 15 februari spreekt zij met lokale belanghebbenden (stichting Schaliegas Vrij Haaren (SSH), Commissie Ruimtelijke Ordening Lennisheuvel (CROL), Rabobank Nederland (Rabobank), bewoner nabij boorlocatie in Boxtel (bewoner), Schaliegas Vrij Boxtel (SB) en de Brabantse Milieufederatie (BMF). Op 23 februari heeft het ministerie overleg met de milieuorganisaties (Stichting natuur en milieu, Milieudefensie, Greenpeace, Vewin, Stichting Landschapsbeheer Nederland, Waddenvereniging). Tot slot spreekt zij, op aandringen van de gemeente, in een openbare bijeenkomst met de gemeenteraad van Boxtel op 28 februari 2012.

Bij drie van deze consultatiebijeenkomsten was Boxtel op enige wijze vertegenwoordigd: bij de consultatie van het college, de consultatie van de actiegroepen en de consultatie van de gemeenteraad. In eerste instantie zou de raad helemaal niet geconsulteerd worden maar op sterk aandringen van de gemeente Boxtel (college en raad gezamenlijk) is deze consultatie er alsnog gekomen. Daarbij was deze in tegenstelling tot de andere consultaties openbaar (zie ook onder meer de vragen van de SP op 3 februari 2012). Tijdens de raadsvergadering direct voorafgaand aan deze openbare bijeenkomst dient de SP een motie in voor een Schaliegas Vrijverklaring. Deze motie wordt doorgeschoven naar de volgende raadsvergadering. Bij de bijeenkomst met het ministerie zijn alle raadsleden van alle fracties aanwezig. De avond werd geleid door het ministerie, maar niet door een ambtenaar die inhoudelijk bij het dossier betrokken was. Het doel van de avond was niet om met elkaar in discussie te gaan over het dossier, maar om vragen te inventariseren die meegenomen zouden moeten worden in het onafhankelijk onderzoek. Opvallend was dat de woordvoerder van het Ministerie meteen duidelijk maakte dat het onderzoek geen betrekking had op de nut en noodzaak discussie (hoewel van verschillende kanten werd aangegeven dat deze wel nodig was en is), maar dat het zich

richt op de risico's voor en veiligheid van mens en milieu. Tijdens de bijeenkomst stelden de fractievoorzitters van alle partijen hun vragen aan het ministerie.

STRATEGIE VAN COLLEGE

Tussen de aankondiging van het onafhankelijke onderzoek in oktober 2011 en de consultatierondes in februari 2012 heeft de gemeente Boxtel niet stilgezeten. Het college van Boxtel heeft een strategie opgesteld waarin zij besluit hoe verder te handelen richting Brabant Resources (collegevoorstel, 13 december 2011). Het proces is nog in volle gang en daarom kan over deze strategie hier niks worden vermeld.

SCHALIEGAS VRIJ MOTIE

Zoals eerder gesteld dient de SP op 28 februari 2012 een motie in om Boxtel Schaliegas Vrij te verklaren. Dit is vlak voordat de consultatiebijeenkomst van het Ministerie van ELI zal starten op diezelfde avond. Balans wil de motie niet (op dat moment) behandelen. De vergadering wordt geschorst en de behandeling wordt verschoven naar 5 maart. Tussentijds plaats Balans een ingezonden brief in Brabants Centrum waarin zij verklaard niet tegen een motie te zijn maar dat het moment van indiening niet goed gekozen was. In de tussentijd heeft de SP de coalitiepartijen (Combinatie95, Balans, PvdA /Groen Links en DPBL) zover gekregen dat zij gezamenlijk een motie indienen. Die wordt behandeld op 5 maart 2012. Een belangrijke toevoeging aan de motie is het tweede deel waarin het college wordt verzocht om de raad het bevoegd gezag terug te geven over dit onderwerp. Dit betekent dat het college geen mandaat meer heeft. De raad moet bij een volgende aanvraag een verklaring van geen bedenkingen afgeven. Deze passage was nodig om de motie acceptabel te krijgen voor andere politieke partijen (interview raadsleden 2012).

Uit een bestudering van de geluidsfragmenten van de website van de gemeente Boxtel van deze vergadering¹⁴ blijkt dat alle partijen instemmen met de motie. Ook het college gaat akkoord. Wel worden nog enkele vragen opgeworpen. Het moment van de motie was wellicht ongelukkig, want waarom zou de raad wel eerst het ministerie van ELI vragen mee geven voor het onderzoek en dan nog voordat er uitkomsten zijn al wel Schaliegas Vrij verklaren (onder andere door CDA en VVD opgeworpen)? Boxtels Belang merkt op dat het college en de raad zich in dit dossier hebben "verslikt" en vraagt zich af waarom het college niet eerder nee heeft gezegd. De PvdA /Groen Links benadrukt dat deze motie geen symboolpolitiek is en zeker politieke gevolgen heeft en dat het dualisme werkt: de raad heeft een eigen standpunt ten opzichte van het college. Echter, andere partijen, met name Combinatie95 benadrukt dat de raad ook aan de wettelijke kaders

¹⁴ <http://www.boxtel.nl/bestuur/gemeenteraad/vergaderingen/2012/28-februari-2012.html>
Bezocht op 2 december 2012

gebonden is, als een nieuwe vergunningaanvraag besproken moet worden. D66 werpt de vraag op of de gemeente nu de goodwill die door Cuadrilla betaald is, gaat terugbetalen en noemt schaliegas "niet van deze tijd". Bovendien memoreert zij dat er eerder niet ingestemd werd met het idee om een referendum te organiseren op dit onderwerp. Combinatie95 en VVD willen ook graag de uitslag van het onafhankelijk onderzoek afwachten. Bovendien benadrukt Combinatie95 dat zij ook de nut en noodzaak objectief vastgesteld wil hebben. Zij refereren hierbij aan recent onderzoek van Herber en De Jager (2010) dat in twijfel trekt of er genoeg schaliegas in de Nederlandse bodem zit. De motie wordt unaniem aangenomen.

TOT SLOT

Het onafhankelijk onderzoek van het ministerie van EL&I (nu ministerie van Economische Zaken) werd eind 2011 in gang gezet. Op 19 juli 2012 trok Cuadrilla (of Brabant Resources) officieel de vergunningsaanvraag in, in afwachting van de resultaten van het onafhankelijk onderzoek. Wel meldt Frank Boer dat Cuadrilla voornemens is 'ter zijner tijd een nieuwe aanvraag in te dienen en hierover in een vroeg stadium met u [college van B&W van Boxtel] in overleg treden' (brief Frank Boer Cuadrilla, 19 juli 2012).

Deze feitenreconstructie stop net na de schaliegasvrij verklaring van de gemeente Boxtel. We melden hier nog dat voor het onafhankelijk onderzoek een klankbordgroep is ingericht van deelnemers uit iedere consultatiebijeenkomst die eind 2011 en begin 2012 door het ministerie werden georganiseerd. Op 25 juni 2012 komt de klankbordgroep voor de eerste keer bijeen (Notulen vergadering klankbord, 25 juni 2012). De onderzoeksagenda is geformuleerd. Daarin zijn niet alle vragen opgenomen die opgeworpen zijn in de consultatieronde. De nadruk ligt op de risico's en veiligheid van boringen naar schaliegas en steenkoolgas. Daarbij wordt dat in algemene zin en niet direct voor de Boxtelse situatie onderzocht. Er is een Europese aanbesteding uitgezet en inmiddels zijn de Advies- en ingenieursbureau Witteveen + Bos in samenwerking met Fungo en Arcadis begonnen aan een literatuurstudie. Leden van de klankbordgroep hebben te kennen gegeven dat zij de opzet van het onderzoek niet wetenschappelijk vinden en de gekozen onderzoeksbureaus niet onafhankelijk genoeg.¹⁵ Ook de gemeenteraad van Boxtel heeft haar zorg uitgesproken over het onderzoek omdat er geen lokale omstandigheden in betrokken worden¹⁶. Inmiddels is door het Ministerie toegezegd hier wel rekening mee te houden.

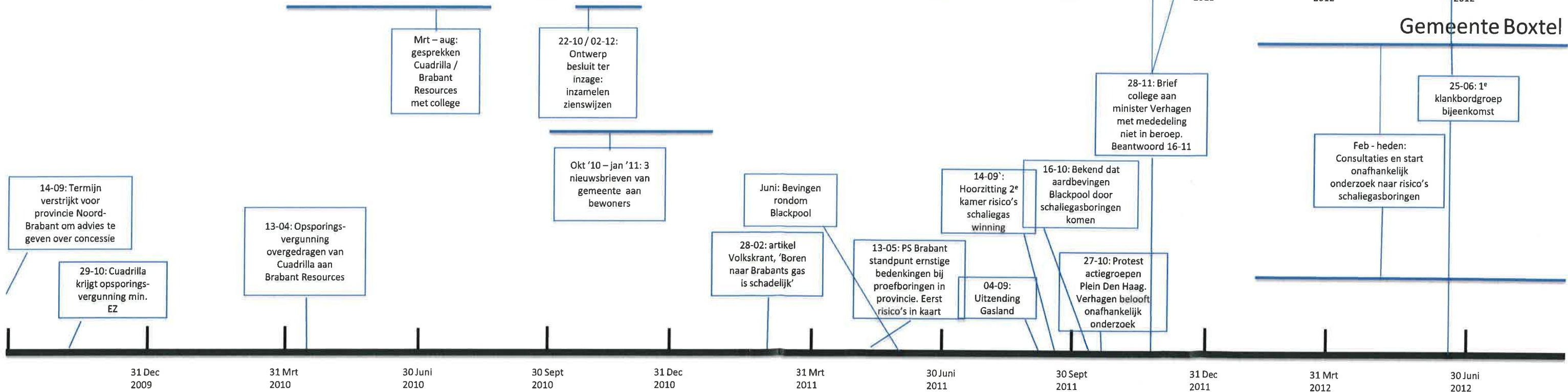
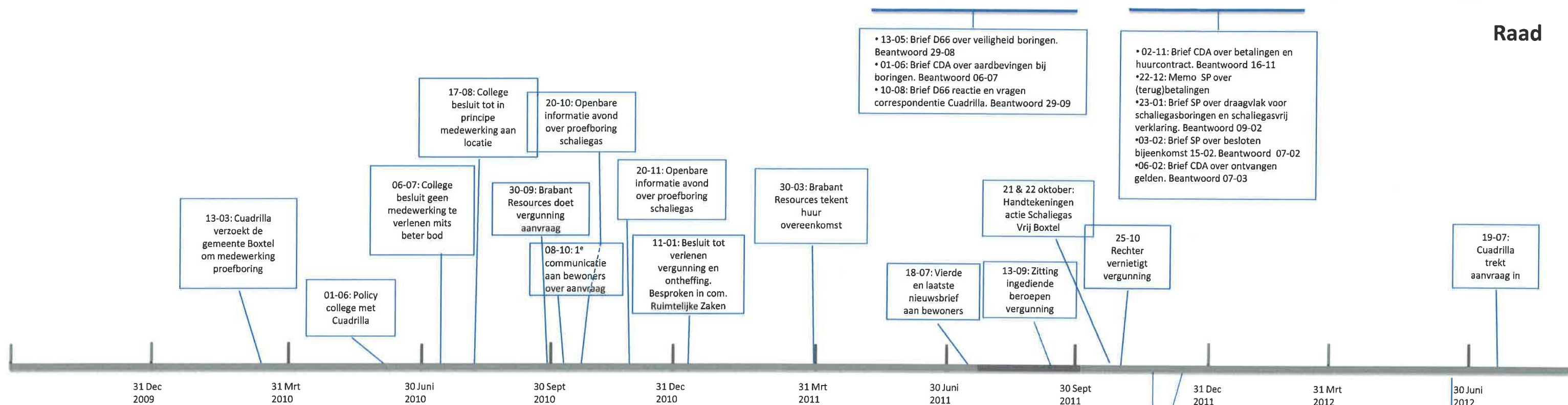
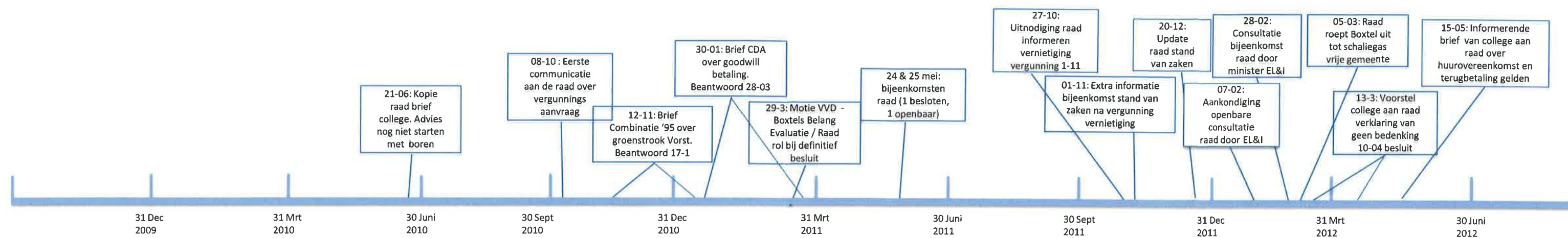
¹⁵ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/opzet-onderzoek-schaliegas-deugt-niet.8859731.lynkx> Bezocht op 22 februari 2013

¹⁶

http://www.mooiboxtel.nl/nieuws/bedrijfs_nieuws/45429/gemeenteraad_ongerust_over_onafhankelijk_onderzoek_schaliegas, bezocht op 3 maart 2012

2.5. TIJDLIJNEN

Op de volgende pagina zijn de beschreven gebeurtenissen op drie tijdlijnen geplaatst. Deze tijdlijnen hebben betrekking op de gebeurtenissen binnen de gemeenteraad van Boxtel, binnen de gemeente Boxtel in brede zin en op bovenlokaal niveau.



Boven gemeentelijk

3. EVALUATIE EN LESSEN

Naast een feitenreconstructie van de gebeurtenissen in het besluitvormingsproces rondom de voorgenomen proefboring naar schaliegas in de gemeente Boxtel, omvat deze rapportage ook een meer evaluatief deel. In dit evaluatieve deel beantwoorden we de deelvragen over welke positie de raad op de verschillende momenten kan innemen in een proces met – onverwacht – grote maatschappelijke impact. Bovendien willen we leren van dit proces. De beantwoording is gebaseerd op drie groepsinterviews, de feitenreconstructie en de rondetafelbijeenkomst. De leerpunten en aanbevelingen formuleren we op de volgende thema's (zie ook de methodologische verantwoording in de inleiding van dit rapport):

1. Voorzien van een controverse
2. Informeren en geïnformeerd worden
3. Positiebepaling
4. De relatie met de media
5. De spelers in het proces
6. De rolverdeling tussen raad en college (in de bovengenoemde punten)

3.1. VOORZIEN VAN CONTROVERSE

Op welke wijze kan de raad al dan niet voorzien of er sprake zal zijn van een controverse? Het gaat hierbij om situaties waarbij niet de gehele gemeente meteen op de barricaden staat en waarbij het onderwerp in het begin zelfs klein kan zijn. Zoals we zagen in de feitenreconstructie was er in eerste instantie geen aanleiding voor de ambtenaren en wethouders om te vermoeden dat dit dossier tot grote ophef zou leiden. De informatiebijeenkomsten voor bewoners alsmede de aard en het aantal ingediende zienswijzen op de vergunningaanvraag week niet af van wat normaal is. Het blijkt dan ook dat het niet genoeg is geweest om af te gaan op het aantal mensen dat op openbare informatie avonden af komt, want - zoals spreker 1b wellicht gechargeerd stelt - de grote gemeenschap "*die komt nooit*". Het rechtstreeks in contact treden met de directe bewoners blijkt op zichzelf ook niet voldoende om grote maatschappelijke controverse aan te zien komen.

We kunnen twee indicatoren benoemen voor het voorzien van een controverse. Deze indicatoren blijken uit de feitenreconstructie en werden tijdens de rondetafelbijeenkomst van 11 december 2012 ook genoemd voor het voorzien van controverse. Bovendien sluiten zij aan bij de wetenschappelijke literatuur die laat zien dat sommige problemen eerder "wicked" of "intractable" zijn dan anderen (cf. Rittel en Webber 1973; Hisschemöller en Hoppe 1995). De eerste is dat – ook al is het onderwerp niet meteen controversieel – een "*alarmlampje*" (spreker 17b) moet gaan branden op het moment dat

het onderwerp raakt aan thema's als volksgezondheid, veiligheid en milieu. Met andere woorden: de onderwerpen die mogelijk controversieel zijn, zijn onderwerpen waarbij mensen zich direct geraakt kunnen voelen in hun (directe) leefomgeving, gezondheid en veiligheid. In het geval van de mogelijke proefboring naar schaliegas begon het wellicht alleen met iets wat op bedrijventerrein Vorst de grond in ging, maar in de discussies raakt het juist aan bredere thema's. In een later stadium kwam hier de nut en noodzaak-discussie bij, maar nog steeds bleef daarin de vraag over de risico's van de eventuele boringen overeind.

Daarnaast is een tweede indicator voor mogelijke controverse als de informatie beschikbaar over het onderwerp tegenstrijdig is. Zoals tijdens de rondetafelbijeenkomst en de eerdere interviews meerdere malen terecht werd opgeworpen: *"de TU Delft zegt het één, terwijl de TU Eindhoven het ander zegt. Wie volg je dan?"* (spreker 15c). Daarnaast kwamen ook vanuit andere hoeken in de samenleving verschillende geluiden. In Waalwijk werd er op dat moment al zonder maatschappelijke ophef gefrackt, terwijl in Haaren juist een grote discussie op gang kwam onder leiding van Willem Jan Atsma, de voorzitter van Schaliegas Vrij Haaren (aldus spreker 6b). Een dergelijke onduidelijkheid over de feiten, en grote verschillen in maatschappelijke ophef, geeft aan dat het onderwerp niet eenvoudig in elkaar steekt en dat het oordeel daarover dus ook niet eenduidig is. Met andere woorden: het is mogelijk controversieel.

Kortom, twee leerpunten bij het inschatten van het ontstaan van een mogelijke controverse zijn:

1. Zodra thema's volksgezondheid, veiligheid en/of milieu raken, is er een grotere kans dat ze controversieel worden.
2. Daarbij is ook een indicator dat controverse kan ontstaan als er geen eenduidige wetenschappelijk bewijs is.

Beide indicatoren dienen in samenhang bekeken te worden om na te gaan of er sprake kan zijn van een controverse, maar ook één van de twee indicatoren kan al op een controverse wijzen.

Aanbeveling inschatten controverse:

1. Raad en college maken in een vroeg stadium ieder vanuit hun eigen rol een inschatting op "controversegevoeligheid". Dat doen zij door na te gaan of het issue impact heeft op ofwel de volksgezondheid, de veiligheid of milieu in combinatie met wetenschappelijke informatie die niet in één richting wijst.

3.2. INFORMEREN EN GEÏNFORMEERD WORDEN

Op welke wijze kan de raad zorgen om zelf goed geïnformeerd te worden en de bewoners goed geïnformeerd te krijgen in gevallen die met grote onzekerheid omkleed zijn? Zoals al duidelijk werd bij het voorzien van controverse is de winning van schaliegas relatief nieuw in Nederland en is er geen eenduidige wetenschappelijke kennis. Informatie is voor alle betrokkenen van groot belang: voor de betrokken wethouder en de rest van het college, voor de gemeenteraad en voor burgers.

De wethouder en het college hebben de informatie nodig voor het maken van beslissingen – in dit geval voor het verlenen van de vergunning. De gemeenteraad is afhankelijk van de informatie om de verschillende rollen die zij heeft (kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen) te kunnen vervullen. Voor burgers, ten slotte, is het van belang dat ze goed zijn geïnformeerd om ervoor te zorgen dat hun belangen niet worden geschaad en dat zij hun belangen ook goed kunnen behartigen.

Zoals we in de feitenreconstructie zagen heeft het college de raad op verschillende momenten voorafgaand aan de vergunningverlening geïnformeerd: ten eerste werden de fractieleiders in een bijeenkomst vlak voor een raadsvergadering op de hoogte gesteld van de gemaakte afspraken, maar ook via e-mail werden de raadsleden op 8 oktober 2010 geïnformeerd. De gemeente heeft twee bijeenkomsten georganiseerd voor bewoners waarvoor raadsleden ook waren uitgenodigd. Later – nadat de vergunning was verleend – is het onderwerp meerdere keren in de raad besproken (bijvoorbeeld aan de hand van ex art. 37-vragen en naar aanleiding van de vergunningvernietiging op 1 november 2011). Bewoners zijn naast de openbare informatieavonden geïnformeerd via de nieuwsbrieven die vanuit de gemeentelijke organisatie waren gestuurd, en bovendien heeft de PvdA/Groen Links op 25 mei 2011 een informatieavond voor bewoners georganiseerd waarop verschillende deskundigen te gast waren.

Uit de gesprekken blijkt dat voor alle betrokkenen het goed geïnformeerd raken een problematisch punt was. De informatie vanuit het ministerie van ELI was in eerste instantie zeer stellig over de risico's en mogelijke opbrengsten: weinig risico's en goede opbrengsten (uit: gesprek met de ambtenaren, gesprek met de wethouder en ambtenaren). Het ministerie had al een concessie verleend en vanuit de provincie kwam ook geen tegengeluid dus bij gemeenteambtenaren bestond het idee dat de risico's waren afgedekt (spreker 10a, spreker 13a, spreker 15a). Later in het proces bleek dat het niet zo eenvoudig in elkaar zat en dat ook de deskundigen het niet met elkaar eens waren (zie ook hierboven bij het voorzien van controversen, quote spreker 15c). Er zijn vier bronnen van informatie voor college en raad: ambtenaren, media inclusief internet, externe deskundigen en tot slot inwoners en actiegroepen.

AMBTENAREN

Het college dat ondersteund wordt door ambtenaren is een bron van informatie voor de raad. Leidend hierbij is vaak de informatie die wordt verkregen van nationale, provinciale en gemeentelijke ambtenaren. Gemeenteambtenaren gebruiken in dit soort situaties informatie van hogere overheidslagen en gaan zelf op zoek naar nadere informatie. Hier is echter sprake van een dilemma voor college en raad: wanneer moet extra informatie gezocht worden? Aan de ene kant is te verwachten dat de hogere overheden (rijk en provincie) hun werk grondig doen. Daarbij is het ook niet efficiënt om het uitzoekwerk dubbel uit te voeren. Tegelijkertijd kan het ook geen kwaad om de informatie die vanuit de hogere overheden komt kritisch te beoordelen, zeker in het geval van een mogelijk controversieel onderwerp. Want hoe zit zo'n concessie bijvoorbeeld precies in elkaar? Op welke basis wordt deze afgegeven? De informatie van hogere overheden is in dit opzicht niet per se volledig of objectief. Het raadplegen van andere bronnen zou hier een oplossing voor kunnen zijn (spreker 5a), zonder dat dit automatisch betekent dat alles van hogere overheden ter discussie wordt gesteld. Zowel ambtenaren, college en raad hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de informatievergaring. In het schaliegasdossier is dit ook zeker gebeurd, maar omdat pas later duidelijk werd dat het onderwerp controversieel is, hebben alle betrokkenen in eerste instantie de informatie van de rijksoverheid overgenomen en aangevuld met lokale gegevens en een klein internetonderzoek (spreker 4a; spreker 15a). De vraag blijft dus wanneer ambtenaren zelf op onderzoek uit moeten gaan. Hierbij zou een inschatting van de "controversiegevoeligheid" van een onderwerp kunnen helpen: hoe groter de kans op een controverse hoe meer reden om zelfstandig op onderzoek uit te gaan.

MEDIA, INCLUSIEF INTERNET

Ambtenaren, college en raadsleden zijn in een later stadium uitgebreid gaan onderzoeken welke wetenschappelijke kennis er was over boringen naar schaliegas, en welke mogelijke maatschappelijke onrust er elders speelde. Ook de raad heeft in eerste instantie de informatie vanuit het college gevolgd en is later in actie gekomen en zelf een onderzoek op dit onderwerp gestart. Daarbij zijn met name PvdA/Groen Links in eerste instantie gaan doorzoeken op internet en heeft zij besloten om een extra informatieavond te organiseren met voor- en tegenstanders en met verschillende deskundigen (spreker 5a). Ook andere partijen zijn de informatie kritischer gaan beschouwen en hebben zelf acties ondernomen. Dit soort informatie ligt niet per se voor het oprapen, maar door flink door te zoeken kan wel degelijk veel worden gevonden (spreker 5a; spreker 17b). Daarbij is het op deze manier ook relatief eenvoudig om (een aantal) buitenlandse ervaringen te verzamelen. Ook de lokale, regionale en landelijke media hebben bijgedragen aan de informatievoorziening (zie hieronder over de rol van de media). Hoewel de media en sociale media zijn gevolgd, zou daar nog actiever

gebruik van gemaakt kunnen worden. De media rapporteerden over de maatschappelijke onrust en over de argumenten en onderzoeksresultaten van wetenschappelijke deskundigen.

EXTERNE DESKUNDIGEN

Een derde bron van informatie voor de raad (en het college) kunnen externe deskundigen en wetenschappers zijn. Zij kunnen extra informatie geven en de reeds beschikbare informatie verdieping geven. Echter, in gevallen zoals deze waar sprake is van een wicked problem, is er ook grote wetenschappelijke onzekerheid en onduidelijkheid. Tijdens het proces zijn externe deskundigen wel in beeld geweest, bijvoorbeeld bij de eerder genoemde bijeenkomst georganiseerd op 25 mei 2011 door PvdA/GL. Tijdens de interviews en de rondetafelbijeenkomst kwamen ook andere momenten naar voren waarin externe deskundigen zijn geraadpleegd, maar in deze gevallen waren verschillende deskundigen intern in verschillende fracties betrokken (spreker 5a; spreker 12a). Bovendien waren de deskundigen het niet altijd met elkaar eens. Het delen van informatie tussen fracties onderling en tussen college en raad zou kunnen bevorderen dat een completer beeld ontstaat over een issue.

Als er sprake is van een (mogelijke) controverse kan in een vroeg stadium een algemene informatieavond worden georganiseerd waarin de raad en college worden geïnformeerd door verschillende deskundigen. De besluitvorming wordt uitgesteld en vindt niet op deze avonden plaats. Raad en college kunnen in dezen gezamenlijk optrekken. Vertrouwelijkheid is in dit opzicht geen probleem, een embargo naar buiten toe is 'zo lang het om strategie gaat' (spreker 6a) prima. Hier kan bijvoorbeeld het seniorenconvent voor worden gebruikt.

Om dit proces goed te laten verlopen, is de portefeuillehouder in eerste instantie de aangewezen persoon om zo'n bijeenkomst of werkgroep in te stellen. Ook zou dit door de voorzitter van de raad/burgemeester gedaan kunnen worden. Zo'n voorzitter kan het proces kunnen bewaken om te voorkomen dat er alsnog een politieke discussie ontstaat. Het gaat hierbij dus niet om de inhoud van de besluitvorming, maar om een goede en gedeelde informatievoorziening, om het aangeven wanneer dialoog gezocht kan (moet) worden, wanneer burgers en raad geïnformeerd kunnen en moeten worden et cetera.

BURGERS EN ACTIEGROEPEN

Naast deskundigen zijn ook individuele burgers en belangengroepen een belangrijke bron van informatie. Zij hebben regelmatig een schat aan informatie verzameld die ook als interessante input voor het college en de raad kan dienen (spreker 1a; spreker 17b). Burgers (en de media) moeten dus niet alleen geïnformeerd worden, maar ze vormen zelf ook een belangrijke bron van informatie. Informatie geven en krijgen gaan in dit

opzicht hand in hand, want: 'openbaarheid is de enige manier om maximale evaluatie te krijgen' (spreker 2a).

Wat betreft het inwinnen van informatie en het informeren van burgers kunnen de volgende leerpunten worden geformuleerd voor mogelijk controversiële issues:

1. De informatie van hogere overheden moet kritisch worden behandeld.
2. Bij informatie van alle bronnen moet nagegaan worden welke belangen de bronnen van de informatie hebben
3. Informatie moet van zoveel mogelijk verschillende kanten ingewonnen worden: dus elkaar tegensprekende deskundigen en belanghebbenden moeten allemaal gehoord worden.
4. Naast deskundigen, bewoners en actiegroepen zijn media, inclusief internet, een belangrijke bron van informatie.

Aanbevelingen geïnformeerd zijn en informeren

1. Raad en college laten zich bij een controversieel issue eerst gezamenlijk informeren door deskundigen, burgers en belangengroepen en door elkaar zonder dat er al besluiten worden genomen.

Toelichting:

Dit kan in een gesloten bijeenkomst en op een meer structurele wijze (zie ook positiebepaling door gemeente). Burgers moeten niet alleen geïnformeerd worden maar zijn ook een bron van informatie. Zij worden uitgenodigd om input te geven bij de informatiebijeenkomsten en niet alleen om informatie te ontvangen. Deskundigheid uit verschillende hoeken moet betrokken worden. Een (onafhankelijk) procesbewaker zorgt dat niet alsnog bij de informatiewinning een politiek debat ontstaat. Er moet in kaart gebracht worden wat belangen zijn van de informatiebieders om een inschatting te maken van de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de informatie. Dit moet gemonitord worden.

3.3. BEPALEN VAN POSITIE

Op welke wijze kan de raad positie bepalen in een zaak die met zulke onzekerheden en controverse omkleed is en op welke momenten zou zij dat kunnen doen? De positie die de raad inneemt en de gronden waarop zij die kan bepalen liggen bij dergelijke kwesties niet voor de hand. Dus hoe kan dan toch gefundeerd een positie worden ingenomen?

Zoals besproken in de feitenreconstructie zijn er meerdere momenten aan de orde geweest waarin de gemeente Boxtel haar positie heeft bepaald. Tijdens de eerste gesprekken en de periode tot aan de aanvraag van Cuadrilla vond de positiebepaling vooral plaats binnen het college. De raad was op dat moment nog niet betrokken. Later in het proces, vanaf het moment dat er maatschappelijke commotie begint te ontstaan, komt de raad steeds nadrukkelijker in beeld. Nadat de oorspronkelijk verleende vergunning is vernietigd door de rechter en rond het moment dat landelijk een onderzoek naar de risico's van schaliegasboringen wordt aangekondigd, neemt de raad bij uitstek positie door zichzelf bij motie tot een Schaliegas Vrije gemeente te verklaren.

Een dilemma bij het bepalen van haar positie is dat de gemeente mogelijk slechts beperkte verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Enigszins versimpeld gesteld is het rijk bevoegd voor wat onder de grond gebeurt, de gemeente voor wat boven de grond gebeurt. Bij het beoordelen van een eventuele aanvraag heeft de gemeente zich te bewegen binnen de kaders van de wet, waarbij ze in dit geval alleen een ruimtelijke toets moet doen. In een dergelijk geval lijkt er dus weinig ruimte voor het bepalen van een eigen positie. Tegelijkertijd is – in dit geval – de ruimtelijke toets meer dan een afvinklijstje en voor een gefundeerde en gedragen beslissingen is het bepalen van een eigen positie waardevol. Die ruimte kan op meerdere manieren worden ingenomen.

Ten eerste kan positie worden bepaald door ook aandacht te besteden aan de meer fundamentele discussies. In het geval van de proefboringen naar schaliegas is dit bijvoorbeeld de discussie over duurzame energie en transitiebrandstoffen (spreker 1b). Een gemeente kan weliswaar niet het gehele beleid over dergelijke thema's ontwerpen en bepalen, maar ze kan daar wel degelijk een eigen visie op formuleren en nastreven. Helder hebben waar je als gemeente – als raad – staat in het fundamentele debat geeft richting aan de meer concretere kwesties waar de gemeente voor staat. Zelf een nut en noodzaak discussie voeren – liefst al vroeg in het proces - kan dus helpen om als gemeente positie te bepalen. Toegepast op de casus schaliegas betekent dit dat binnen de gemeente zelf een visie ontwikkeld moet worden over wat er met het gebied Vorst moet gebeuren. Op dit moment is er ook daadwerkelijk een werkgroep ingericht die het in ieder geval vanuit de raad gaat bespreken (spreker 17a), maar idealiter vindt een dergelijke discussie eerder plaats. Zoals gesteld tijdens de rondetafelbijeenkomst: 'we moeten eerder in de spiegel kijken, dit doen we herhaaldelijk te laat'. Hoe eerder de fundamentele discussie in het proces wordt gevoerd, hoe opener hij kan worden gevoerd (spreker 6b).

Ten tweede, op het moment dat een onderwerp ook daadwerkelijk maatschappelijk controversieel is (geworden) kan - in aansluiting op het vergaren van informatie – positie bepaald worden door de raad en het college gezamenlijk. Hierbij kan het helpen als er

achter gesloten deuren wordt vergaderd, “bij wijze van spreken met de voeten op tafel” (spreker 11b). Op die manier kan zonder dat het meteen naar buiten komt en partijen mogelijk schade oplopen, de strategie worden bepaald. In een ander geval, bij het hoogfrequent spoor, heeft dit goed gewerkt (spreker 1b). Door daarbij ook de raad uitgebreider mee te nemen in de overwegingen die ten grondslag liggen aan genomen (of voorgenomen) collegebesluiten, kan het een meer gezamenlijk proces worden. Dit kan op haar beurt weer de door de raad en college ingenomen positie verstevigen.

Tot slot, om ook het perspectief van burgers te betrekken in de positiebepaling kan een gezamenlijk avond georganiseerd worden waarbij burgers door verschillende deskundigen worden geïnformeerd en waarna er een discussie kan plaatsvinden over het onderwerp (zie ook informeren en geïnformeerd worden). Op deze manier kan een mogelijk vastgelopen discussie worden losgetrokken. Hierbij heeft het de voorkeur dat de verschillende partijen in raad en college gezamenlijk optrekken. Het signaal moet zijn dat het breed wordt gedragen, en niet dat slechts één perspectief is vertegenwoordigd. In een eerder project over winkelcentrum Oosterhof heeft deze werkwijze goede reacties opgeleverd (spreker 15c).

Bij alle bovenstaande punten voor het bepalen van positie geldt natuurlijk wel dat mogelijkheden om ernaar te handelen beperkt kunnen worden door de bevoegdheden die een gemeente wel of juist niet bezit.

Samengevat is er een belangrijke les te formuleren wat betreft het bepalen van positie: de ruimte die een gemeente heeft om positie te bepalen moet in gevallen van maatschappelijke controverse daadwerkelijk ingenomen worden.

Aanbevelingen positiebepaling

1. Positiebepaling van de gemeente vindt plaats door in een zo vroeg mogelijk stadium in het proces de fundamentele discussie te voeren over waar de gemeente Boxtel wil staan en wat ze in een bepaald gebied of op een bepaald thema wil bereiken.

Toelichting:

Hiertoe is een eigen probleemanalyse nodig (zie geïnformeerd worden en informeren). Een onderwerp kan tijdelijk uit de politieke gevoeligheid worden gehaald door de positiebepaling tijdelijk achter gesloten te laten plaatsvinden (zolang het ten behoeve van de strategie is). Hier kunnen raad en college gezamenlijk optrekken.

3.4. DE RELATIE TOT DE LOKALE EN REGIONALE MEDIA

Wat is de relatie tussen de raad, het college en de lokale en regionale media? Hoe kan en moet dit verlopen in deze controversiële gevallen? De relatie met de media is relevant voor zowel de controlerende als de vertegenwoordigende functie van de raad.

In dit dossier hebben de media, en dan met name het Brabants Dagblad, een agenderende rol gespeeld. Daarnaast hebben ook de nationale media mogelijke risico's van schaliegasboringen onder de aandacht gebracht (spreker 6a; spreker 15a). Met name de uitzending van de documentaire Gasland is door meerdere respondenten genoemd als meebepalend voor het ontstaan van onrust. Bij het aanwakkeren van de controverse bleek de media dus een belangrijke rol te hebben gespeeld, zoals tijdens de rondetafelbijeenkomst werd opgemerkt: het 'Brabants Dagblad bleef herhalen dat Cuadrilla de chemische samenstelling voor bij het boren niet vrij wilde geven. Dat vergrootte destijds die onzekerheid' (spreker 11a). Daarnaast zochten ook verschillende actoren de media op, zoals Brabant Water. 'Brabant Water riep veel vragen op. In de krant kwam zijn verhaal naar buiten, maar als hij later zegt dat het wel veilig kan, dan leest niemand het meer' (spreker 6b). Verder bleef de media gedurende het hele proces het schaliegasdossier volgen en berichtte zij over belangrijke momenten, zoals ook is terug te zien in de feitenreconstructie.

Wat betreft de waardering voor de rol die de media heeft gespeeld tot nu toe, lopen de meningen binnen de raad uiteen. Aan de ene kant stellen sommigen in de interviews dat de 'media dit project hebben opgeblazen' (spreker 6a). Anderen stellen juist dat de media de discussie hebben aangejaagd en onderzoek hebben gedaan, waarbij 'zij druk uit oefenden op de politiek wat op zich prima is, dat is ook hun taak' (spreker 1a). Ook tijdens de rondetafelbijeenkomst kwamen deze verschillen in het oordeel over de media naar boven.

Ondanks deze verschillende opvattingen over de al dan niet wenselijke agendering door de media op dit issue, zijn er op basis van de interviews en de rondetafelbijeenkomst gezamenlijke lessen te trekken. Ten eerste moet de gemeente regie houden in de contacten met de media. Daarin is een eigen lijn (zie positiebepaling) van belang, en als daar geen overeenstemming in is, in ieder geval duidelijkheid over de procedures (wie is de woordvoerder, wanneer wordt er gecommuniceerd met wie en waarover). Overigens ontstond in de gesprekken het beeld dat dit laatste naar tevredenheid is gebeurd op dit dossier.

Ten tweede werd naar voren gebracht dat de gemeente openheid van feiten moet geven. Daarbij wordt opgemerkt dat het college en de raad geen starre relatie moeten aangaan met de media: 'want men denkt toch vaak dat er wordt achtergehouden' (posters van de

rondetafelbijeenkomst). Tot slot, in gesprekken wordt ook aangegeven dat de media een belangrijke bron van informatie zijn (zie ook geïnformeerd worden en informeren).

Kortom, de belangrijkste les is dat de aandacht van de media voor het schaliegasdossier een realiteit is waar de gemeente Boxtel mee om moet gaan, ongeacht hoe deze wordt gewaardeerd. De wijze waarop de relatie tussen raad en media vervolgens het beste vorm gegeven kan worden, is door zo open mogelijk te zijn over wat er gaande is, en dat de relatie met de media niet te star moet zijn. Daarbij kan de gemeente wel proactief zijn in de communicatie (zowel intern als extern) over het dossier.

Aanbevelingen relatie media

1. Gemeente moet open en serieus communiceren met de media, daarbij is het wel goed als zij de regie houdt.

Toelichting:

Naast zoveel mogelijk proactief zijn en regie houden is openheid van zaken geven en de media als bron van informatie beschouwen belangrijk.

3.5. DE ROLVERDELING TUSSEN RAAD EN COLLEGE

Bij alle bovenstaande vragen speelt ook telkens de goede rolverdeling tussen de raad en het college een belangrijk rol.

INFORMEREN

In het formele dualistische model informeert het college de raad en dit doet zij op basis van informatie vergaard door ambtenaren. De raad heeft niet rechtstreeks contact met ambtenaren. Een vergunningaanvraag komt vaak eerst informeel bij een wethouder binnen. In een oriënterend gesprek probeert een bedrijf eerst af te tasten of het überhaupt zinvol is een aanvraag in te dienen en onder welke condities. Dat is in dit geval ook gebeurd. Op verzoek van Cuadrilla spraken Wethouder Van Erp, en snel daarna zijn opvolger Van de Wiel, informeel met het bedrijf om te kijken of een proefboring aantrekkelijk was voor de gemeente, en zo ja, onder welke voorwaarden. Er vinden regelmatig van dit soort gesprekken plaats (uit: gesprek met ambtenaren 2012, gesprek met wethouder et al 2012) en de vraag is dan ook wat *het moment* is waarop die informatie naar de raad moet gaan. Hier tekent zich een dilemma af: als de wethouder alle informele aftastende gesprekken aan de raad voorlegt dan is er een gevaar van een informatie-*overload*. Echter, als er toch controversen ontstaan, dan is de raad al snel te laat geïnformeerd. Op dit punt is het van belang dat de wethouder, samen met de ambtenaren, dus een inschatting maakt of er sprake is van een mogelijke controverse door na te gaan waar het issue impact op heeft en of er wetenschappelijke eenduidigheid

lijkt te zijn (zie ook inschatten controverse). Mocht dit zo zijn, dan moet de raad ook eerder geïnformeerd worden. Bovendien, merken deelnemers aan de rondetafelbijeenkomst op, is het niet vanzelfsprekend dat het college het beste geïnformeerd is: "de raad is mondiger geworden en gaat steeds meer nazoeken wat het college zegt" (spreker 6b) en "waar vroeger het college het best geïnformeerd was, is dat nu allang niet meer zo (spreker 15c). Ook de raad kan een bron van informatie zijn voor het college. De rolverdeling is dus minder eenduidig geworden op dit punt en daar kunnen zowel college als raad hun voordeel mee doen.

BEVOEGD GEZAG

De raad heeft voor dit soort vergunningverleningen mandaat gegeven aan het college. Het college is bevoegd gezag. Dit gebeurt eenmalig, onder andere om niet in iedere raadsvergadering met een lijst van vergunningen geconfronteerd te worden die allemaal behandeld moeten worden. Het college heeft zichzelf in eerste instantie op dit issue geïnformeerd in een policy-bijeenkomst. Daarna is ook de raad geïnformeerd, eerst informeel voorafgaand aan een raadsvergadering, en later ook per e-mail en bij informatiebijeenkomsten die ook voor bewoners waren (zie ook feitenreconstructie). Zoals we ook hierboven al zagen, is dus de strikte duale rolverdeling gehandhaafd. We zagen ook in de feitenconstructie dat naar aanleiding van het ontstaan van de maatschappelijke controverse, de gemeenteraad een motie Schaliegas Vrij heeft ingediend en dat bij het unaniem aannemen de gemeente Boxtel daarmee voorlopig haar positie bepaald heeft. Een belangrijke toevoeging aan de motie was het tweede deel waarin het college wordt verzocht om de raad het bevoegd gezag terug te geven over dit onderwerp. Dit betekent dat het college geen mandaat meer heeft. De raad moet bij een volgende aanvraag een verklaring van geen bedenkingen afgeven. Mogelijk zou er in het vervolg al eerder besloten kunnen worden, door het college en de raad samen, bij issues die zeer waarschijnlijk tot controverse gaan leiden, het mandaat in te trekken – of terug te geven.

Aanbevelingen over de verhouding raad en college

1. De wethouder tast in de oriënterende fase – de informele gesprekken met vergunningaanvragers – af of hier sprake gaat zijn van een controverse (zie ook aanbeveling bij inschatten controverse). Mocht dit zo zijn, dan betreft de wethouder met betrokkenheid van de rest van het college de raad eerder dan gebruikelijk.

Toelichting:

In gevallen van maatschappelijke controverse is het raadzaam niet te gemakkelijk van de reguliere mandatering gebruik te maken. Het college en de

*raad kunnen afspraken maken om op belangrijke momenten in het proces meer
gezamenlijk optrekken (zie ook geïnformeerd worden en informeren)*

4. LESSEN EN AANBEVELINGEN

Het college en de raad van Boxtel werden voor een “wicked problem” gesteld door de vergunningaanvraag van Cuadrilla voor een proefboring naar schaliegas op het bedrijventerrein Vorst. Het was “wicked” omdat het een issue is waarover grote maatschappelijke controverse ontstond en toenemende wetenschappelijke onduidelijkheid bestaat. Dit maakt het extra lastig om geïnformeerd te raken, positie te bepalen en een beslissing te nemen. Dat het hier om een “wicked problem” ging, was niet meteen duidelijk. In eerste instantie leek het te gaan om een “gewone” gasboring. Pas nadat de vergunning al verleend was, kwam er meer maatschappelijke weerstand en lieten ook onderzoeksresultaten van andere locaties zien dat er wellicht een relatie met fracken en aardbevingen is. De vergunningaanvraag van Cuadrilla werd door de rechter om procedurele redenen vernietigd. Ondertussen heeft het toenmalige ministerie van EL&I een landelijk onafhankelijk onderzoek ingesteld naar de risico’s rondom boringen naar schaliegas (en steenkoolgas). De besluitvorming ligt daardoor stil. Dit alles was voor de gemeenteraad in Boxtel reden om te vragen aan de rekenkamercommissie in Boxtel een onderzoek in te stellen naar hun rol en die van het college in de besluitvorming. De besluitvorming over de proefboring naar schaliegas is daarbij een casus om te leren over de verhoudingen tussen raad en college, over de manieren waarop informatie verzameld kan en moet worden, en hoe deze vervolgens moet worden gedeeld. Doel van dit onderzoek is dus uitdrukkelijk niet om tot een politiek standpuntbepaling te komen over schaliegas. We hebben daarom niet met een strikt normenkader gewerkt, maar zijn op zoek gegaan naar lessen voor raad, college, ambtenaren, en andere betrokkenen. De onderzoeksvraag was:

Welke positie kan de raad innemen en wat zijn de mogelijkheden van de raad bij processen met, al dan niet onverwachts, een grote maatschappelijke impact?

In dit rapport zijn ten eerste de feitelijke gebeurtenissen op een rijtje gezet. Ten tweede hebben we leerpunten en aanbevelingen geformuleerd op basis van de feitenreconstructies, interviews en een rondetafelbijeenkomst.

De belangrijkste les is dat politieke en maatschappelijke opmerkzaamheid en sensitiviteit van groot belang zijn voor besluitvorming over een issue waarover geleidelijk aan een controverse ontstaat. Het is lastig een controverse te voorzien maar de antennes kunnen wel degelijk uitgezet worden. Dit kan alleen als er zo inclusief en kritisch mogelijk informatie verzameld wordt. Dit betekent dat zo breed mogelijk informatie gezocht moet worden, ook bij bronnen en partijen die niet bij de eigen politieke voorkeur behoren. En dat voor alle bronnen, ook nationale en provinciale overheden, nagegaan moet worden wat hun belangen zijn bij de besluitvorming. Een goede probleemanalyse en

belangenanalyse zijn altijd belangrijk, maar bij een controversieel issue zijn ze essentieel. Daarbij is het goed te weten dat een issue een verhoogde kans op controverse kent als het de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu van inwoners raakt. Ook is een indicator dat er geen eenduidig wetenschappelijk informatie is over de risico's en veiligheid. Beide indicatoren dienen in samenhang bekeken te worden om na te gaan of er sprake kan zijn van een controverse, maar ook één van de twee indicatoren kan al op een controverse wijzen. Tot slot laat de casus schaliegas ook zien dat de omstandigheden razendsnel kunnen veranderen. Zodra een controverse gesignaleerd is, is het goed om te blijven monitoren wie de belanghebbenden zijn en welke informatie er beschikbaar is. De media en actiegroepen zijn daarbij een extra antenne. Aandacht van de media voor controversiële issues zoals het schaliegasdossier is een realiteit waar de gemeente Boxtel mee om moet gaan, ongeacht hoe deze wordt gewaardeerd.

Als de informatievoorziening op orde - inclusief en kritisch - is, is het van belang dat de gemeente eigenstandig positie bepaalt (ook al zijn er wettelijke kaders en bevoegdheden). Dat kan door een controversiële vergunningaanvraag of project in het bredere maatschappelijk debat te plaatsen. In het geval van schaliegas betekent dat een plaatsing in het debat over de transitie naar duurzame energie en over de nut en noodzaak van schaliegaswinning voor de Nederlandse energiewinning en economie. In gevallen dat de controverse uit de hand dreigt te lopen is het mogelijk of wenselijk dat het college en raad hierin gezamenlijk optrekken en naar buiten toe een visie formuleren.

De aanbevelingen door de tekst heen zijn te groeperen en dan komen we tot vijf belangrijkste aanbevelingen. Dit is uitdrukkelijk geen checklist omdat kenmerkend voor *wicked problems* is dat zij onvoorspelbaar verlopen. Het zijn aandachtspunten die per issue opnieuw ingeschat kunnen en moeten worden.

Aanbeveling inschatting controverse:

1. Raad en college maken in een vroeg stadium ieder vanuit hun eigen rol een inschatting op "controversegevoeligheid". Hiervan is meestal sprake als een issue impact heeft op de volksgezondheid, veiligheid en/of milieu. Als informatie elkaar tegenspreekt is dit extra reden om uit te gaan van een mogelijke controverse.

Aanbevelingen geïnformeerd zijn en informeren

2. Raad en college laten zich bij een controversieel issue eerst gezamenlijk informeren door deskundigen, burgers en belangengroepen, alsmede door elkaar zonder dat er al besluiten worden genomen.
 - a. Kies als er positiebepaling door de gemeente nodig is eerst voor een gesloten bijeenkomst. Een onderwerp kan tijdelijk uit de gevoeligheid worden gehaald door de positiebepaling achter gesloten deuren te laten

plaatsvinden. Hier kunnen raad en college gezamenlijk optrekken.

- b. Een onafhankelijke procesbewaker kan zorgen dat niet alsnog bij de informatiewinning een politiek debat ontstaat.
- c. Steeds opnieuw moet in kaart gebracht worden wat belangen zijn van de informatiebieders om een inschatting te maken van de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de informatie.

Aanbevelingen positiebepaling

- 3. Positiebepaling van de gemeente kan door in een zo vroeg mogelijk stadium in het proces de fundamentele discussie te voeren over waar de gemeente Boxtel wil staan en wat ze bijvoorbeeld in een bepaald gebied of op een bepaald thema wil bereiken.

Aanbevelingen relatie media

- 4. Zoveel mogelijk regie houden vanuit de gemeente in de communicatie naar de media maar daarbij de media ook als bron van informatie beschouwen en maatwerk aan doelgroepen leveren.

Aanbevelingen over de verhouding raad en college

- 5. De wethouder tast in de oriënterende fase – in informele gesprekken met vergunningaanvragers – af of hier sprake gaat zijn van een controverse. Mocht dit zo zijn, dan betreft de wethouder met betrokkenheid van het college de raad eerder dan gebruikelijk.

5. REACTIE VAN HET COLLEGE



GEMEENTE BOXTEL	
31 MEI 2013	
13.5470.	
afdel.	Grp

Rekenkamercommissie Boxtel
De heer J. van den Heuvel
Postbus 10.000
5280 DA Boxtel

Uw datum / kenmerk: 2 april 2013
Registratiedatum: 3 april 2013
Ons kenmerk: 13.3348
Datum: 27 mei 2013
Burgerservice nummer:

Behandeld door: Bart van Mil
Telefoonnummer: (0411) 65 52 79
Bijlagen: geen
Verzenddatum:

30 MEI 2013

Onderwerp: Onderzoek besluitvorming proefboring schaliegas

Geachte heer Van den Heuvel,

Onlangs hebben wij van u de conceptrapportage van het onderzoek naar de besluitvorming over proefboring naar schaliegas ontvangen. U stelt ons in de gelegenheid, alvorens een definitief rapport aan de raad aan te bieden, opmerkingen te maken over het onderzoek en de rapportage. Graag maken wij hiervan gebruik.

U heeft het onderzoek verricht als casus om lering te trekken hoe in de toekomst om te gaan met controversiële issues. Wij hebben het rapport vanuit deze invalshoek gelezen en daarop onze reactie gebaseerd.

Aan de basis ligt de concessie van het Rijk voor het doen van proefboring(en) in de toegewezen concessiegebieden waaronder Brabant. De lagere overheden, provincie en gemeenten, mochten daarbij erop vertrouwen dat de concessie voor het proefboren op goede gronden en op basis van een deugdelijke (maatschappelijke) en zorgvuldige belangenafweging tot stand is gekomen. Op basis van voortschrijdend inzicht moet worden vastgesteld dat kritischer had moeten worden gekeken naar de concessie. Op te merken daarbij is dat ook partijen die nu hun stem laten horen, waaronder de provincie, in deze cruciale fase niets van zich lieten horen. Verder is op te merken dat de concessie niet is ingetrokken maar daarvan geen gebruik wordt gemaakt alvorens het onderzoek is afgerond.

De condities die een dossier controversieel maken zijn helder aangegeven. Minder scherp is geduid het (kantel)moment waarop het dossier controversieel werd en daarmee evenmin de fase waarin op dat moment het (vergunningen)proces zich (reeds) bevond.

In het rapport wordt een groot aantal geïnterviewden geciteerd. Onduidelijk is of het hier gaat over persoonlijke meningen die in het rapport op persoonlijke titel worden ingebracht of dat de rekenkamer de citaten omarmt en "eigen" maakt. Bij sommige citaten, zoals ten aanzien van de vergelijking met de HSL en evenzo het winkelcentrum Oosterhof, is de stelling en/of conclusie niet nader onderbouwd of onderzocht, waardoor het rapport aan kwaliteit inboet.

De aanbeveling om achter gesloten deuren door raad en college in gezamenlijkheid de strategie te bepalen roept in het licht van het stelsel van de lokale democratie, waarbij de raad in openbaarheid vergadert en daarbij het college ter verantwoording kan roepen, vraagtekens op. Dit laat onverlet dat zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen dat het college in vertrouwelijkheid de raad informeert.

In het verlengde van het vorenstaande staat het respecteren van elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden voorop. In dat verband plaatsen wij vraagtekens bij een procesbewaker. Processen kunnen immers hun eigen wetmatigheid hebben, waaraan het daarvoor bevoegde bestuursorgaan gehouden is. Ook hiervoor geldt dat het volgen van een bepaald proces op zichzelf onderwerp van verantwoording kan zijn aan de raad.


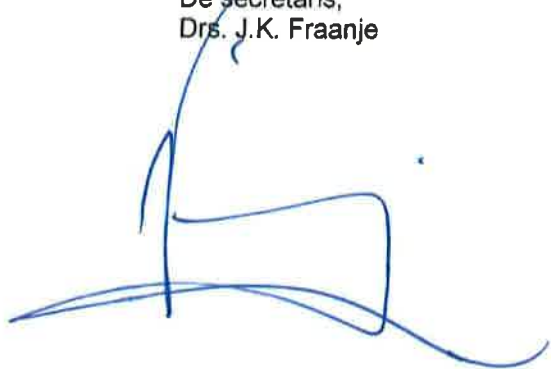
Wij volstaan ermee aldus in algemene zin, maar ook in meer principiële zin, onze opmerkingen te plaatsen.

Wij merken nog op dat een aantal bronnen, zoals strategisch beraad, niet openbaar zijn. Voor zover in het rapport een aantal feitelijke onjuistheden staan, zullen wij u daarover separaat informeren.

Wij kijken met belangstelling uit naar de presentatie van uw rapport.

Hoogachtend,
BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN BOXTEL,
De secretaris,
Drs. J.K. Fraanje

De burgemeester,
J. van Brummen



6. NAWOORD

De rekenkamercommissie heeft met waardering kennis genomen van de reactie van het college van B&W op het onderzoeksrapport over het bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controverses. De rekenkamercommissie is verheugd dat het college het rapport in grote lijnen onderschrijft. Voor ons wordt uit de bestuurlijke reactie echter onvoldoende duidelijk op welke wijze in de praktijk vorm zal worden gegeven aan de aanbevelingen zoals deze worden gedaan in het onderzoeksrapport. De rekenkamercommissie ziet in de bestuurlijke reactie hierover geen uitwerking terug.

Terecht stelt het College dat dit onderzoek bedoeld is om te leren hoe het beste kan worden omgegaan met controversiële issues. Het getuigt van moed dat partijen achteraf willen leren van een dergelijk moeilijk en gevoelig proces. De rekenkamercommissie heeft deze moed aangetroffen bij de raadsleden, collegeleden en de betrokken ambtenaren tijdens het rondetafelgesprek op 11 december 2012 en de individuele gesprekken. Ondanks dat al deze actoren gebonden zijn aan wettelijke kaders, richtlijnen en vastgesteld beleid, en zij hieraan soms verplicht uitvoering moeten geven, is door alle actoren als belangrijke les aangemerkt dat zij zich goed moet laten informeren. Zo getuigt het college van lef door aan te geven "...dat kritischer gekeken had moeten worden naar de concessie" en merkt terecht op dat andere partijen in de cruciale fase niets van zich lieten horen.

De rekenkamercommissie constateert ook dat goede informatievoorziening lastig is in gevallen waar wetenschappelijk geen eenduidig verhaal is, en bovendien ook in de loop der tijd nieuwe informatie beschikbaar komt. Een belangrijke les van college, raad en ambtenaren is dan ook om in een vroeger stadium te bepalen of er mogelijk sprake is van een controversieel issue. In dit licht, is de rekenkamercommissie het dus ook met het College eens dat er bijzondere situaties kunnen zijn waarin het College de Raad in beslotenheid informeert en ook in beslotenheid overleg voert. Doel van dat overleg zou onder andere moeten zijn de strategie te bepalen voor het overleg en goede informatievoorziening aan betrokken partijen en de inwoners. Natuurlijk moet die beslotenheid geen schering en inslag worden, maar uitzondering blijven.

Wat betreft de vraagtekens van het college van B&W bij het inzetten van een procesbewaker is de rekenkamercommissie van mening dat het inzetten van een procesbewaker bij complexe zaken positief kan werken. Het inzetten van een (onafhankelijk) procesbewaker aan de voorkant van het proces draagt er toe bij dat er zorg is voor het betrekken van de deskundigheid uit verschillende invalshoeken. Een procesbewaker begeleidt het in kaart brengen van de belangen van de informatiebieders

om zo een inschatting te kunnen maken van de geloofwaardigheid van betrouwbaarheid van de informatie.

Bij dit onderzoek speelde het rondetafelgesprek met raadsleden, collegeleden en ambtenaren een belangrijke rol. Een zeer vruchtbare en bijzondere bijeenkomst waarin op een prettige manier met elkaar van gedachte is gewisseld. Zoals eerder gemeld is het voor de rekenkamercommissie niet duidelijk hoe het College vorm wil gaan geven aan de aanbevelingen die worden gedaan in dit onderzoeksrapport. De rekenkamercommissie spreekt hierbij daarom ook de verwachting uit dat het debat over dit onderwerp tussen Raad en College een gezamenlijk proces zal zijn. De rekenkamercommissie hoopt dan ook dat de aanbevelingen in nauwe coproductie zullen worden opgepakt zodat nadere afspraken kunnen worden gemaakt over de uitvoering van de aanbevelingen. Dit in dezelfde openheid en betrokkenheid zoals in het rondetafelgesprek.

Tot slot willen wij erop wijzen dat het rapport citaten bevat van interviews om zo de standpunten, meningen en visies van de verschillende actoren helder te schetsen. Ze zijn naar de mening van de rekenkamercommissie illustratief in de beschrijving en begrip van het politieke en maatschappelijke proces. De rekenkamercommissie geeft deze opvattingen alleen weer, en ze zijn daarmee niet de mening of het perspectief van de rekenkamercommissie geworden. De visie van de rekenkamercommissie is aangegeven in de conclusies en aanbevelingen.

7. REFERENTIES

7.1. DOCUMENTEN

College van B&W (27 april 2010). *College besluit proefboring schaliegas*. Regnr. 10.10.264

College van B&W (29 april 2010). *Brief naar Cuadrilla standpunt medewerking proefboring schaliegas*.

College van B&W (1 juni 2010). *Notulen Policy Proefboring schaliegas*.

College van B&W (6 juli 2010). *Collegevoorstel proefboring schaliegas*. Regnr. 10.10.403

College van B&W (6 juli 2010). *Collegebesluit proefboring schaliegas*.

College van B&W (8 juli 2010). *Brief aan Cuadrilla: Proefboring gas*.

College van B&W (17 augustus 2010). *Collegevoorstel proefboring schaliegas*.

College van B&W (8 oktober 2010). *Brief aan gemeenteraad Boxtel: Proefboring schaliegas op bedrijventerrein Vorst*.

College van B&W (21 december 2010). *Collegevoorstel proefboring schaliegas, vragen Combinatie95 ex artikel 37 en groenzone Vorst*.

College van B&W (11 januari 2011). *Brief naar Cuadrilla Reguliere bouwvergunning nr. BV/2010269*.

College van B&W (14 mei 2011). *Brief ministerie van EL&I: Proefboring schaliegas op bedrijventerrein Vorst*.

College van B&W (21 juli 2011). *Brief aan Cuadrilla proefboring schaliegas bedrijventerrein Vorst*.

College van B&W (13 december 2011). *Collegevoorstel strategisch beraad*.

College van B&W (7 maart 2012). *Beantwoording vragen CDA: ex artikel 37 RvO, schaliegasdossier*.

CDA (20 november 2010). *Vragen ex artikel 37 RvO: Schaliegas*. Kenmerk: CDA 2010-11-20.

CDA (30 januari 2011). *Vragen conform art. 37 RvO "goodwill" €100.000,- Schaliegas*.

Combinatie95 (12 november 2010). *Vragen conform art. 37 RvO "Groenstrook Vorst"*.

Cuadrilla, Ken Lowe (11 juni 2010). *Brief aan het college van B&W: Boorlokatie Boxtel*.

Cuadrilla, Frank de Boer (19 juli 2012). *Proefboring schaliegas op bedrijventerrein Vorst*. Geraadpleegd op 2 december 2012 via:

<http://www.boxtel.nl/fileadmin/Actueel/Persberichten/2012/BriefCuadrilla19-7-2012IntrekkenAanvraag.pdf>

Cuadrilla, Mark Miller (5 augustus 2010). *Boorlokatie Boxtel*.

Gemeente Boxtel (8 oktober 2010). *Nieuwsbrief Ladonk-Vorst-Lennisheuvel, nr. 1*. Geraadpleegd op 2 december 2012 via:
<http://www.boxtel.nl/fileadmin/Actueel/Persberichten/Nieuwsbrief1schaliegas.pdf>

Gemeente Boxtel (3 januari 2011). *Nota van zienswijzen vergunningaanvraag proefboring schaliegas locatie toekomstig bedrijventerrein Vorst*.

Gemeenteraad Boxtel (28 februari 2012). *Raadsvergadering*. Geraadpleegd op 2 december 2012 via:
<http://www.boxtel.nl/bestuur/gemeenteraad/vergaderingen/2012/28-februari-2012.html>

Manifestatie Schaliegas Haaren (3 september 2011). Filmpje op Youtube. Geraadpleegd op 2 december 2012 via:
<http://www.youtube.com/watch?v=ou9bVd0xeYg&feature=relmfu>

Ministerie van EL&I, minister Verhagen (5 juli 2011). *Reactie op uw brief aangaande proefboringen naar schaliegas op het bedrijventerrein Vorst*.

Ministerie van EL&I (25 juni 2012). *Verslag eerste bijeenkomst klankbordgroep*. Geraadpleegd op 2 december 2012 via:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/verslagen/2012/09/17/verslag-klankbordgroep-onderzoek-schaliegas.html>

Motie VVD – Boxtels Belang (2011) Motie vreemd aan de orde van de dag Proefboring naar schaliegas op Ladonk-Vorst, Boxtel 29 juli 2011

Rechtbank 's Hertogenbosch (25 oktober 2011). *Uitspraak rechter vergunning*. LJN BU1387. Geraadpleegd op 2 december 2012:
<http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=BU1387>

Schaliegas Vrij Boxtel (2012). *Blog*. Geraadpleegd op 2 december 2012 via:
<http://SchaliegasVrijboxtel.blogspot.nl/>

SP (3 februari 2012). *Vragen ex artikel 37 RvO: Besloten bijeenkomsten onderzoek schaliegas*.

Staatscourant (26 oktober 2009). *Besluitopsporingsvergunning Noord-Brabant*. nr. 16.000

Staatscourant (21 april 2010). *Toestemming overdracht opsporingsvergunning Noord-Brabant*. Nr. 6071.

Tweede Kamer, vaste Kamercommissie voor economische zaken, landbouw en innovatie (30 juni 2011). *Uitnodiging: Rondetafelgesprek inzake de risico's van het boren naar schaliegas*.

7.2. INTERVIEWS

Groepsinterview ambtenaren (1 november 2012). *Aanwezig: Monique van Geel, Bart van Mil en Bas Schel*.

Groepsinterview fractievoorzitters (20 november 2012). *Aanwezig: Balans, CDA, Boxtels Belang, Combinatie95, Democratische Partij Boxtel Liempde, VVD*.

Groepsinterview afgevaardigden college (14 november 2012). *Aanwezig: Peter van de Wiel en Jan Fraanje.*

Van de Broek, E. (3 december 2012). *SP.*

Hegemans, J. (7 december 2012). *D66*

Van der Eijnden (12 december 2012). *PvdA/GroenLinks*

7.3. KRANTEN

Binnenlands Bestuur (11 mei 2011). *PS Brabant ongerust om gasboringen*. Geraadpleegd op 2 december 2012 via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/ps-brabant-ongerust-om-gasboringen.1118624.lynkx>

Binnenlands Bestuur (19 februari 2013) *Opzet Schaliegas deugt niet*. Geraadpleegd op 22 februari 2013 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/opzet-onderzoek-schaliegas-deugt-niet.8859731.lynkx>

Brabants Centrum (13 januari 2011). *Bouwvergunning proefboring schaliegas*.

Brabants Centrum (24 oktober 2011). *Al 3000 mensen tegen schaliegas*. Geraadpleegd op 29 november 2012 via: <http://www.brabantscentrum.nl/Al-3000-mensen-tegen-schaliegas/artikel/>

Brabants Centrum (27 oktober 2011). *Minister belooft extra onderzoek naar veiligheid gasboringen*. Geraadpleegd op 2 december 2012 via: <http://www.brabantscentrum.nl/Minister-belooft-extra-onderzoek-naar-veiligheid-gasboringen/artikel/>

Brabants Dagblad (15 september 2011). *Hoorzitting 'Stop nu even met de procedures' - Brabant: onderzoek risico's van schaliegas*.

Brabants Dagblad 24 februari 2012 *Gaswinning verhult chemische risico's*.

NRC Handelsblad (10 oktober 2012). *Verzet tegen gas in versteend slib*.

Volkskrant (28 februari 2011). *Boren naar Brabants gas is schadelijk*. Geraadpleegd op 20 november 2012 via LexisNexis.

7.4. LITERATUUR

Levin, K., Cashore B., Bernstein S. & Auld, G. (2010). *Playing it Forward: Path Dependency, Progressive Incrementalism, and the "Super Wicked" Problem of Global Climate Change*. Yale University Working Paper.

Rittel H. & Webber, M. (1973). Dilemma's in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(1973), 155-169

Herber, H. and De Jager, J., (2010) Oil and gas in the Netherlands – Is there a future? *Netherlands Journal of Geosciences* 89, 119-135

Hisschemöller, M. and Hoppe, R. (1995). "Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis". *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 8, (4): 40-60.